Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3140**
15. Wahlperiode 11. 05. 2004

Unterrichtung

durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben der Parteienfinanzierungskommission vom 10. Mai 2004 gemäß § 18 Abs. 7 des Parteiengesetzes.

Vorwort

Zum Ende ihrer Amtszeit legt die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einen Schlussbericht vor. Obwohl sich die Kommission nach ihrem umfangreichen Bericht vom 18. Juli 2001, der die Novellierung des Parteiengesetzes vom 29. Juni 2002 wesentlich mit prägte, vorgenommen hatte, bis zum Ende ihrer Amtszeit nur noch ein kurzes Fazit zu erarbeiten, ist dieser Bericht doch länger geraten, als ursprünglich gedacht. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Kommission einer Bitte von Bundespräsident Johannes Rau folgen wollte. Dieser hatte die Kommission im Schreiben vom 17. September 2002 gebeten, dass sie „ein Resümee ihrer Arbeit während der gesamten Amtszeit zieht“ und so auch „kritisch würdigen (solle), wie der Gesetzgeber die Empfehlungen (ihres) Berichts vom 18. Juli 2001 umgesetzt hat und – sofern dazu schon erste Erkenntnisse vorliegen, – wie sich diese Gesetzgebung in der Praxis bewährt hat“.

So skizziert dieser Bericht im Rückblick die Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung im Laufe der Amtszeit der Kommission (1999 bis 2004), er umfasst eine Stellungnahme der Kommission zur Parteiengesetznovelle von 2002 und er unternimmt eine erste Evaluierung der neuen Rechtslage und der Erfahrungen mit der Anwendung des neuen Parteiengesetzes. Wer von diesem Abschlussbericht „einstürzende Neubauten“ erwartet, wird sicher enttäuscht sein. Aber der Bericht bietet doch mehr als einen nostalgischen Rückblick kurz vor Dienstschluss. Die Kommission will noch einmal in aller Deutlichkeit ansprechen, wo nach ihrer Auffassung Defizite in einer sachgerechten Rechenschaftslegung der Parteien verbleiben.

Der Kern des Defizits liegt darin, dass sich der Gesetzgeber nicht zur modernen, im Wirtschaftsleben als Standard geführten doppelten („doppischen“) Buchführung entschließen konnte, sondern eine Mischung aus traditioneller Kameralistik und Versatzstücken einer Vermögensbilanz weitergeführt hat. Die Kommission lässt in dieser Frage, die sie mehrfach in ihrer Amtszeit thematisiert hat, nicht locker und sie hofft auf die Rationalität des künftigen Gesetzgebers. Die Kommission betont ebenso die Notwendigkeit, angesichts der immer wieder aufkommenden kritischen öffentlichen Debatte, die gesamte Bandbreite der Politikfinanzierung transparenter und nachvollziehbar zu machen. Hier wiederholt die Kommission ihren Vorschlag eines regelmäßigen umfassenden Politikfinanzierungsberichts, der nach ihrer Überzeugung ein geeignetes Mittel wäre, um der Parteien- und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Neben diesen beiden Kernaussagen behandelt der Bericht eine Fülle von Einzelfragen, die alle einer transparenteren Parteienfinanzierung – dem vom Grundgesetz vorgegebenen Oberziel – dienen.

Die Kommission unterwirft sich gerne der Pflicht, für die vielfältige Hilfe, die sie von vielen Personen und Institutionen erfahren durfte, herzlich zu danken. Dieser Dank gilt insbesondere den Mitgliedern des Beirates der Kommission für ihre Mitarbeit, ihr Engagement und ihre Vorschläge. Die Bundestagsverwaltung hat der Kommission auf vielfältige Weise Hilfe gewährt. Dank gilt auch den Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes, die bei Fragen des Warenkorbs für die Ermittlung des parteienspezifischen Teuerungsindex unschätzbare Hilfe geleistet haben. Vertreter der Wirtschaftsprüferkammer Berlin und des Instituts der Wirtschaftsprüfer Düsseldorf haben die Kommission in der schwierigen Materie der Prüfung der Rechenschaftsberichte beraten. Mit den Schatzmeistern und Finanzbeauftragten der im Bundestag vertretenen Parteien hatte die Kommission ergiebige Fachgespräche; einige der kleineren Parteien haben sich schriftlich geäußert.

Herrn Prof. Dr. Lothar Streitferdt, Universität Hamburg, gilt der herzliche Dank der Kommission dafür, dass er sie mit einem Zusatzgutachten und persönlicher Beratung in Fragen der Rechnungslegung der Parteien wieder unterstützt hat.

Besonderen Dank schuldet die Kommission ihrem Sekretär, Herrn Ministerialrat Ulf Domgörgen, Leiter des Referats Verfassung und Recht im Bundespräsidialamt. Ohne

seinen Sachverstand und sein unermüdliches Engagement wäre die Arbeit nicht zu leisten gewesen.

Die Kommission hofft, mit der Vorlage dieses Abschlussberichtes die Debatte um eine sachgemäße Parteienfinanzierung nicht abzuschließen, sondern neu zu öffnen. Auch wenn sie ihre Arbeit nun beendet, so hofft sie auf einen konstruktiven Dialog der Öffentlichkeit mit den Parteien.

Berlin, den 10. Mai 2004

Dr. Hedda von Wedel

Prof. Dr. Ulrich von Alemann | Hans Günther Merk

Dr. Hans-Dietrich Winkhaus | Dr. Dieter Wunder

Zusammenfassung

A. Die von Bundespräsident Johannes Rau gemäß dem Parteiengesetz (PartG) für die Dauer seiner Amtszeit berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung schließt mit diesem Bericht ihre Arbeit ab.

Die Kommission wurde geleitet von Frau Dr. Hedda von Wedel, Mitglied des Europäischen Rechnungshofes; ihr gehörten weiter die Herren Professor Dr. Ulrich von Alemann, Hans Günther Merk, Dr. Hans-Dietrich Winkhaus und Dr. Dieter Wunder an. Sie wurde unterstützt von einem Beirat von Politikern aus den im Bundestag vertretenen Parteien mit dem Ziel, auf diese Weise praktische Erfahrungen aus der Arbeit der Parteien in die Beratungen der Kommission einzubringen.

Das Recht der Parteienfinanzierung hat während der Amtszeit der Kommission in einem selten gekannten Maße die Öffentlichkeit beschäftigt und die politische Debatte beherrscht. Grund dafür waren die (angefangen mit den im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen, im Laufe der Zeit) verschiedene Parteien betreffenden Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen. Die rechtliche Aufarbeitung dieser Fälle ist zu einem großen Teil abgeschlossen, zum Teil dauert sie noch an. Sie führten zu finanziellen Sanktionen durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, teilweise auch zu strafrechtlichen Ermittlungs- und Gerichtsverfahren. Teilweise waren sie Gegenstand des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

Bundespräsident Johannes Rau hat der Kommission bei ihrer Einsetzung am 3. Februar 2000 den umfassenden Auftrag erteilt, zu prüfen, ob Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung sinnvoll oder nötig sind. Die Kommission hat in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 (Bundestagsdrucksache 14/6710) eine Vielzahl solcher Änderungen empfohlen. Mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 (8. PartGÄndG) hat der Gesetzgeber zahlreiche dieser Empfehlungen umgesetzt.

Die Kommission hat ferner mit einem weiteren Bericht vom 13. Juni 2003 (Bundestagsdrucksache 15/1270) den parteienspezifischen Warenkorb überprüft, der wiederum Grundlage für die jährliche Ermittlung des parteienspezifischen Preisindex ist. Sie hat die Zusammensetzung und die Gewichtung des Warenkorbs sowie das Basisjahr und die Preisreihen zur Fortschreibung des parteienspezifischen Preisindex neu festgelegt.

Außerdem hat die Kommission den parteienspezifischen Preisindex für die Jahre 1999 bis 2001 festgestellt. Anschließend ist diese Aufgabe durch das 8. PartGÄndG – einer Empfehlung der Kommission folgend – auf das Statistische Bundesamt übergegangen.

B. Mit dem vorliegenden Abschlussbericht zieht die Kommission ein Resümee ihrer Amtszeit.

I. Nach einer Darstellung ihrer Arbeit, des zeitgeschichtlichen Rahmens und der Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung nimmt die Kommission zu den Regelungen des 8. PartGÄndG Stellung:

Die Kommission begrüßt es, dass der Gesetzgeber in der Novelle 2002 einen Großteil ihrer Empfehlungen umgesetzt hat; dazu gehören vor allem

- die Änderungen in den Berechnungsgrundlagen des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils und beim Sockelbetrag für kleine Parteien;
- das Spendenverbot für öffentliche Unternehmen;
- die zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden;
- das Verbot von Barspenden, ausgenommen Bagatellbeträge;
- die gesonderte Auflistung von Mandatsträgerabgaben im Rechenschaftsbericht;
- die Stärkung des „Mehr-Augen-Prinzips“ bei der Beratung und Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts durch den Vorstand der Partei;
- der Wegfall des Saldierungsgebotes;
- weitere Detail-Regelungen zur verbesserten Transparenz des Rechenschaftsberichts;
- die Einführung einer besonderen Strafvorschrift für vorsätzlich falsche Rechnungslegung.

II. Im Hauptteil ihres Berichts unternimmt die Kommission eine erste Evaluierung der neuen Rechtslage. Die Parteien müssen erstmals zum 30. September 2004 Rechenschaftsberichte nach dem neuen Recht für das Jahr 2003 vorlegen. Die Kommission weist – nicht zuletzt aufgrund ihrer Fachgespräche mit den betroffenen Gesetzesanwendern (Wirtschaftsprüfer, Bundestagsverwaltung, Parteischatzmeister) – schon jetzt auf Mängel der neuen Rechtslage hin. Es sind zum Teil schon früher benannte Defizite, die der Gesetzgeber – trotz entsprechender Empfehlung der Kommission – nicht behoben hat, zum Teil sind es neue Rechtsprobleme oder Mängel aufgrund der Gesetzesnovelle 2002.

1. Ein gravierendes Defizit auch der neuen Rechtslage besteht darin, dass die Rechnungslegung der Parteien nach wie vor nicht im Rechnungsstil der doppelten Buchführung erfolgt. Die Kommission kritisiert das mit deutlichen Worten, weil dafür kein sachlich anerkennenswerter Grund ersichtlich ist. Den Einwand, dass die doppelte Buchführung die Parteien überfordere, weil die Rechnungslegung vor allem in den unteren Parteigliederungen überwiegend durch ehrenamtlich tätige Mitarbeiter erfolge, weist die Kommission zurück; diesen Umstand hatte die Kommission in der näheren Ausgestaltung ihres Vorschlags bereits berücksichtigt. Im Übrigen ist nicht einzusehen, warum den Parteien nicht möglich sein soll, was im Bereich der gemeinnützigen Vereine offenbar ohne Probleme praktiziert wird.

Die Kommission legt dar, dass der Gesetzgeber die Mängel des alten Rechnungsstils durchaus erkannt hat. Deswegen führt das Parteiengesetz nunmehr im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz eine Rubrik ein (§ 24 Abs. 7

Nr. 1 PartG), in der „mögliche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz“ erläutert werden sollen (so genannte Überleitungsrechnung). Nach Ansicht der Kommission verschärft das allerdings die Probleme. Denn die Vorschrift überlässt es weitgehend dem Belieben der jeweiligen Partei, wie sie die Veränderungen ihres Vermögens vom 1. Januar zum 31. Dezember des Abrechnungsjahres erläutert. Unter dieser Rubrik wird von den Parteien voraussichtlich eine Vielzahl von höchst unterschiedlichen Posten aufgenommen werden, die anderweitig nicht eingeordnet werden können. Das wird in hohem Maße unübersichtlich und schwierig darzustellen sein und von den Parteien unterschiedlich gehandhabt werden. Dieser Zustand bleibt weit hinter den allseits akzeptierten Forderungen nach Transparenz und Vergleichbarkeit zurück.

Da eine baldige Gesetzesänderung nicht zu erwarten ist, werden alle Beteiligten bis auf Weiteres mit der bestehenden Gesetzeslage arbeiten müssen. Die Kommission weist, gestützt auf betriebswirtschaftlichen Sachverstand, dafür einen Weg, indem sie einen Vorschlag für eine sachgerechte Gliederung der so genannten Überleitungsrechnung unterbreitet. Wenn alle Parteien die Überleitungsrechnung so handhabten, wäre zumindest ansatzweise ein gewisse Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und somit auch Transparenz erreicht. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann als mittelverwaltende Behörde darauf hinwirken, indem er einen Muster-Rechenschaftsbericht erstellt und weitere Vorgaben macht, an denen sich alle Parteien zu orientieren haben. Die Kommission regt das an.

2. Probleme bereitet die Frage, welche Anforderungen an die Rechnungslegung der Parteien sich aus der Bezugnahme auf handelsrechtliche Vorschriften, namentlich auf das Handelsgesetzbuch (HGB) ergeben. Mit der Gesetzesnovelle 2002 sind teilweise neue Anforderungen in das Gesetz eingeführt worden. Dazu gehört vor allem die Forderung nach einem „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei“ (Grundsatz des „true and fair view“, § 264 Abs. 2 HGB). Diese handelsrechtlichen Vorschriften sind anzuwenden, „soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt“ (§ 24 Abs. 2 Satz 1 PartG). Wo eine solche ausdrückliche Anordnung fehlt, gilt grundsätzlich HGB.

3. Die Kommission macht auf weitere Mängel und Kritikpunkte der neuen Rechtslage aufmerksam, nämlich

– dass der vom Wirtschaftsprüfer zu erstellende Prüfungsbericht nicht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen ist;

– dass bei der Vorschrift über die sanktionsbefreiende Selbstanzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht einer Partei schon jetzt Anwendungsprobleme deutlich geworden sind;

– dass der Präsident des Deutschen Bundestages im Prüfungsverfahren nach § 23a PartG einen externen Wirtschaftsprüfer nur im Einvernehmen mit der Partei und nur auf eigene (Staats-)Kosten beauftragen kann;

– dass die Anforderungen beim Zuwendungsanteil für die kleinen Parteien verschärft worden sind.

III. Die Kommission schlägt weiter eine Änderung beim parteienspezifischen Preisindex vor. Die Aufstellung und Fortschreibung des parteienspezifischen Warenkorbes und darauf beruhender Preisreihen bereiten praktische Probleme und verursachen einigen Aufwand. Die Kommission legt im Einzelnen dar, dass sich seit geraumer Zeit in der Entwicklung des parteienspezifischen Preisindex und des allgemeinen Verbraucherindex keine signifikanten Unterscheide mehr zeigen. Sie verlaufen weitgehend parallel. Dasselbe Bild ergibt sich bei einem Vergleich mit einem dritten, von der Kommission definierten „gemischten Index“, der sich zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent aus dem allgemeinen Verbraucherpreisindex und (wie im bisherigen Parteienindex) zu 30 Prozent aus dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften zusammensetzt.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in Zukunft den dargestellten gemischten Index als parteienspezifischen Preisindex zu verwenden und an die Stelle des bisherigen zu setzen. Dieser gemischte Index ist aufgrund seiner von der Kommission mit Bedacht so gewählten Wägungsanteile geeignet, die Preisentwicklung im Bereich der parteienspezifischen Ausgaben möglichst wirklichkeitsnah, aber ohne den bislang betriebenen statistischen Aufwand zu erfassen. Er bietet den Vorteil, dass er anhand der vom Statistischen Bundesamt ohnehin erhobenen amtlichen Preisreihen ohne weiteres schnell ermittelt werden kann. Gleichzeitig wird es dadurch überflüssig, einen speziellen parteienspezifischen Warenkorb festzulegen und in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Der dafür jeweils erforderliche Aufwand würde entfallen. Das wäre ein bescheidener Beitrag zur Entbürokratisierung in dieser komplexen Rechtsmaterie.

IV. Die Kommission thematisiert auch die oft pauschale, teilweise populistische Kritik an der staatlichen Parteienfinanzierung und an den Kosten des Politikbereichs im weiteren Sinne. Die Kommission schließt sich solcher pauschaler Betrachtung nicht an. Sie sieht die Verknüpfung von berechtigter Einzelkritik und abwertendem Pauschalurteil mit Sorge. Sie befürchtet als deren Folge einen schleichenden Verlust des Vertrauens in die Parteiendemokratie.

Dem gilt es nach Auffassung der Kommission entgegenzuwirken, indem die Finanzierungsgrundlagen von Politik transparent gemacht werden. Es muss deutlich gemacht werden: Die Organisation demokratischer Politik verursacht Aufwand und Kosten. Demokratische Beratung und Entscheidung kosten Zeit und Arbeitskraft von Menschen. Diese Selbstverständlichkeit sollte von den Handelnden im „Politikbetrieb“ offensiv vertreten werden. Solange den Bürgern unklar ist, für welche Institution oder Organisation staatliche Mittel in welcher Höhe und für welche näheren Aufgaben und Zwecke verwandt werden, ist der „Politikbetrieb“ leicht abwertender Kritik ausgesetzt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission (wie schon in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001), dass die Bundesregierung in regelmäßigen zeitlichen Abständen einen Politikfinanzierungsbericht vorlegen und veröffentlichen sollte. In diesem sollte das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen in einem näher zu definierenden „weiteren Politikbereich" dargestellt werden. Dazu zählen und folglich in einen solchen Bericht aufzunehmen wären nach Auffassung der Kommission

(1) die so genannte Umfeldorganisationen der Parteien (Unter-, Neben- und andere den Parteien nahestehende Institutionen im Bereich der politischen Meinungsbildung),

(2) die parteinahen Stiftungen,

(3) die mittelbare Finanzierung der Parteien durch das Steuerrecht und

(4) der Kernbereich der Politik und der Verfassungsordnung (also im Wesentlichen das parlamentarische Geschehen: die Finanzierung der Fraktionen, die Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten und deren Mitarbeiter).

Derzeit gibt es für die breite Öffentlichkeit keine zusammenhängende Übersicht dieser Art. Ein auch in der Darstellung übersichtlicher und verständlicher Bericht darüber, welche staatlichen oder nichtstaatlichen Institutionen in welchem Umfang staatliche Mittel erhalten, wäre ein entscheidender Gewinn an Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung. Ähnliche Berichtspflichten gibt es auf Bundesebene derzeit schon zu vielen anderen Politikfeldern.

V. Wenn der Gesetzgeber der Empfehlung der Kommission zum gemischten Preisindex folgt, hätte das weitere Konsequenzen für die künftigen Aufgaben der Kommission: Folge wäre, dass es eines parteienspezifischen Warenkorbes nicht mehr bedürfte; es entfiele die bisherige Aufgabe der Kommission, diesen zu überprüfen (§ 18 Abs. 7 Sätze 1 bis 3 PartG). Übrig bliebe allein, dass bei Änderungen in der Struktur der staatlichen Parteienfinanzierung auf Verlangen des Deutschen Bundestages erneut eine Kommission einberufen werden soll, um Empfehlungen für den Gesetzgeber auszuarbeiten (§ 18 Abs. 7 Satz 4 PartG).

Allein diese nur eventuelle Aufgabenzuweisung macht es nicht erforderlich, im Parteiengesetz überhaupt eine Kommission von Sachverständigen für Fragen der Parteienfinanzierung – als ad hoc zu berufende Kommission oder als Dauereinrichtung – vorzusehen. Die schon erfolgte teilweise Aufgabenübertragung auf das Statistische Bundesamt und der Vorschlag zum gemischten Preisindex im vorliegenden Bericht machen die Kommission überflüssig.

Auf die gesetzliche Installation einer Kommission von Sachverständigen für Fragen der Parteienfinanzierung kann auch deshalb verzichtet werden, weil die Möglichkeit und Befugnis, eine solche Kommission zu berufen, dem Bundespräsidenten schon aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung gegeben ist. Die Kommission empfiehlt, dass Einberufung und Aufgaben einer künftigen Parteienfinanzierungskommission in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden sollte. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, eine solche Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Inhalt sein soll.

A. Einleitung

Die von Bundespräsident Johannes Rau berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung legt hiermit ihren Abschlussbericht zu Fragen des Rechts der Parteienfinanzierung vor.

Das Recht der Parteienfinanzierung ist im Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) geregelt.[1] Es wurde während der Amtszeit der Kommission durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 (8. PartGÄndG) novelliert.[2] Die frühere Gesetzeslage wird nachfolgend mit „PartG a. F.“ bezeichnet (der Zusatz steht für „alte Fassung“), die Gesetzeslage nach der Novelle nur mit der Abkürzung PartG.

I. Die Arbeit der Kommission

1. Bildung und Zusammensetzung der Kommission

Der Bundespräsident hat gemäß § 18 Abs. 6 PartG a. F.[3] für die Dauer seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung zu berufen. Dem gemäß hat Bundespräsident Johannes Rau im Winter 1999/2000 die jetzige Kommission und einen Beirat eingesetzt. Die Kommission hat sich am 3. Februar 2000 im Schloss Bellevue in Berlin konstituiert.[4]

Der Kommission gehören an:

1. Frau Dr. Hedda von Wedel (Vorsitzende der Kommission)
   Mitglied des Europäischen Rechnungshofes[5]
2. Herr Professor Dr. Ulrich von Alemann
   Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
3. Herr Hans Günther Merk
   Präsident a. D. des Statistischen Bundesamtes
4. Herr Dr. Hans-Dietrich Winkhaus
   Mitglied des Gesellschafterausschusses Henkel KGaA
5. Herr Dr. Dieter Wunder
   ehemaliger Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Frau Dr. von Wedel und Herr Merk gehörten bereits der von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufenen Vorgängerkommission an.

Der Kommission ist – wie bereits der Vorgängerkommission – zur Unterstützung ihrer Aufgaben ein Beirat zugeordnet. Er besteht aus Persönlichkeiten, die mit der Parteienfinanzierung aus der Praxis der politischen Arbeit vertraut sind. In den Beirat wurden berufen:

1. Herr Hans-Dietrich Genscher
   Bundesminister a. D.
2. Herr Dr. Uwe Günther
   Geschäftsführer des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen
3. Herr Ignaz Kiechle
   Bundesminister a. D.
4. Herr Dr. Günther Maleuda
   Mitglied des Deutschen Bundestags a. D.
5. Herr Friedrich Vogel
   Staatsminister a. D.
6. Herr Dr. Hans-Jochen Vogel
   Bundesminister a. D.

Herr Bundesminister a. D. Kiechle ist am 22. Dezember 2003 gestorben; der Herr Bundespräsident hat – mit Blick auf die Kürze der verbleibenden Zeit, für die das Gremium noch berufen war – von der Berufung eines Nachfolgers abgesehen. Mit Ausnahme von Herrn Dr. Maleuda gehörten alle Mitglieder des Beirats bereits dem Vorgängergremium an.

Die Kommission ist zu insgesamt 38 Sitzungen (einschließlich ihrer Konstituierung und Verabschiedung) zusammengekommen, darunter zu mehreren zweitägigen Sitzungen. Zu zehn dieser Sitzungen hat die Kommission den Beirat hinzugezogen. Die Sitzungen der Kommission haben in der Regel in Bonn,[6] die gemeinsamen Sitzungen mit dem Beirat in Berlin stattgefunden.

2. Gesetzliche Grundlage, Aufgaben und bisherige Berichte der Kommission

Die gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der Kommission hat sich während ihrer Amtszeit durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetz verändert. Zu den Aufgaben nach dem bis 2002 gültigen Gesetz gehörte es zum einen, Empfehlungen für den Gesetzgeber zu erarbeiten (a), zum anderen Feststellungen zu dem parteienspezifischen Preisindex (b) und zu dem ihm zugrunde liegenden parteienspezifischen Warenkorb zu treffen (c).

a) Zu Beginn ihrer Amtszeit beruhte der Auftrag der Kommission, Empfehlungen für den Gesetzgeber zu erarbeiten, auf einer mehrfachen Grundlage, nämlich

(1) auf dem gesetzlichen Auftrag nach § 18 Abs. 7 PartG a. F.,

(2) auf dem noch nicht erledigten gesetzlichen Auftrag des Artikel 6 der Novelle zum Parteiengesetz aus dem Jahr 1994 und

(3) auf dem von Bundespräsident Johannes Rau formulierten Auftrag bei der Einsetzung der Kommission.

[1] Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) vom 24. Juli 1967, BGBl. I S. 773, in der Bekanntmachung der Neufassung vom 31. Januar 1994 , BGBl. I S. 149
[2] BGBl. I S. 2268
[3] nunmehr § 18 Abs. 7 PartG: im ersten Jahr seiner Amtszeit
[4] vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.
[5] zum Zeitpunkt ihrer Berufung war Frau Dr. von Wedel Präsidentin des Bundesrechnungshofes
[6] in der Villa Hammerschmidt, dem zweiten Amtssitz des Bundespräsidenten

Zu (1): Das Parteiengesetz bestimmte in § 18 Abs. 7 Satz 1 PartG a. F., dass die Kommission vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorlegt. Satz 2 nannte insoweit beispielhaft die „Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf (…) eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist."

Zu (2): Darüber hinaus sah Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (6. PartGÄndG)[7] vor, dass die Kommission bis zum 31. März 1999 die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der (damaligen) Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag hierüber zu berichten hat(te). Diesem gesetzlichen Auftrag konnte die von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufene Vorgängerkommission schon deshalb nicht vollständig nachkommen, weil die dafür maßgeblichen Rechenschaftsberichte der Parteien zum Zeitpunkt der Vorlage ihres Abschlussberichts noch nicht vorlagen. Dementsprechend hatte die Vorgängerkommission in ihrem Abschlussbericht empfohlen, die neue Kommission ausdrücklich mit dem „verbliebenen Auftrag" zu betrauen.[8]

Zu (3): Schließlich hat Bundespräsident Johannes Rau vor dem Hintergrund der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteigeldern und Parteispenden der Kommission bei ihrer Einsetzung am 3. Februar 2000 den umfassenden Auftrag erteilt zu prüfen, ob Änderungen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung sinnvoll oder nötig sind.[9]

Die Kommission hat, gestützt auf die drei genannten Aufträge, das geltende Recht der Parteienfinanzierung umfassend geprüft und mit ihrem Bericht vom 18. Juli 2001[10] dem Gesetzgeber ihre Empfehlungen vorgelegt.

b) Die Kommission hatte nach der früheren Gesetzeslage außerdem den Auftrag, auf der Grundlage eines von ihr festgelegten Warenkorbes jährlich die Preissteigerung bei den für die Parteien bedeutsamen Ausgaben festzustellen (so genannter parteienspezifischer Preisindex) und das Ergebnis ihrer Erhebung dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen (§ 18 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PartG).

Dieser Aufgabe ist die Kommission durch ihre Berichte vom 18. Juli 2000, vom 8. Juni 2001 und vom 11. Februar 2002[11] mit der Feststellung der Preisindizes für die Jahre 1999 bis 2001 nachgekommen. Durch das 8. PartGÄndG ist diese Aufgabe – einer Empfehlung der Kommission folgend – auf den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes übergegangen. Dieser hat seine ersten beiden Berichte über die Preisindizes für die Jahre 2002 und 2003[12] vorgelegt.

c) Von der jüngsten Gesetzesnovelle (8. PartGÄndG) in der Sache unberührt geblieben, aber auf neu formulierter gesetzlicher Grundlage (§ 18 Abs. 6 PartG a. F., nun § 18 Abs. 7 Sätze 1 bis 3 PartG) hat die Kommission außerdem die Aufgabe, den Warenkorb der Güter und Leistungen der für die Parteien typischen Ausgaben zu überprüfen. Dieser Warenkorb ist Grundlage für die (oben beschriebene) jährliche Ermittlung des parteienspezifischen Preisindex. Die Kommission hat die Zusammensetzung und die Gewichtung des Warenkorbes sowie das Basisjahr erforderlichenfalls neu festzulegen. Das Ergebnis ist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen.

Diese Aufgabe hat die Kommission mit ihrem Bericht vom 13. Juni 2003[13] erfüllt. Darin hat sie

– den Warenkorb auf ein aktuelles Basisjahr gestellt (bisher 1991 = 100; jetzt 2002 = 100),
– den Warenkorb in Einzelpunkten neu gegliedert und gewichtet und
– die den Teilgruppen des Warenkorbes zuzuordnenden Preisreihen zur Fortschreibung des parteienspezifischen Preisindex neu festgelegt.

Der neue Warenkorb 2002 ist in der im Anhang aufgenommenen Anlage 1 dargestellt, die Veränderungen gegenüber dem früheren Warenkorb sind aus der Anlage 2 ersichtlich. Die von der Kommission festgelegten und in der Anlage 3 dargestellten Preisreihen zur Fortschreibung des parteienspezifischen Warenkorbs werden vom Statistischen Bundesamt entweder von Amts wegen geführt oder für diesen Warenkorb durch gesonderte Erhebung ermittelt (siehe Teilgruppen Medienkosten und Miete Veranstaltungsräume).

3. Gegenstand des vorliegenden Berichts

In Artikel 6 der Parteiengesetznovelle 1994[14] war der an die Vorgängerkommission gerichtete, von ihr nicht vollständig erfüllte Auftrag enthalten, wonach die (Vorgänger-)Kommission die „Auswirkungen der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung (sic.: des 6. PartGÄndG) zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag hierüber zu berichten" hatte.[15] Inzwischen hat die jetzige Kommission mit ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 zu allen in Fachkreisen und in der Öffentlichkeit diskutierten Fragen des Rechts der Parteienfinanzierung Stellung genommen; der Gesetzgeber hat in Gestalt des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 29. Juni 2002 seine Schlussfolgerungen aus diesen Empfehlungen gezogen. Daher ist davon auszugehen, dass der

[7] BGBl. I S. 142 ff.
[8] vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 S. 37, r. Sp.
[9] vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.
[10] Bundestagsdrucksache 14/6710 mit Anlagenband Bundestagsdrucksache 14/6711
[11] Bundestagsdrucksache 14/4227 vom 8. Oktober 2000, Bundestagsdrucksache 14/6412 vom 13. Juni 2001, Bundestagsdrucksache 14/9258 vom 15. Februar 2002
[12] Bundestagsdrucksache 15/865 vom 11. April 2003, Bundestagsdrucksache 15/2918 vom 2. April 2004
[13] Bundestagsdrucksache 15/1270 vom 17. Juni 2003
[14] Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, BGBl. I S. 142 (148)
[15] siehe dazu oben bei Punkt 2. a) (2)

ursprüngliche „Überprüfungsauftrag“ der Gesetzesnovelle von 1994 erledigt ist.

Von dem Vorstehenden unberührt ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten seine Befugnis, der von ihm berufenen Kommission einen weitergehenden oder ergänzenden Auftrag zu erteilen. Davon hat Bundespräsident Johannes Rau Gebrauch gemacht und die Kommission mit Schreiben vom 17. September 2002 (Anlage 4) gebeten, dass sie in einem Abschlussbericht „ein Resümee ihrer Arbeit während der gesamten Amtszeit zieht“; dazu könne etwa gehören, dass die Kommission „kritisch würdigen (soll), wie der Gesetzgeber die Empfehlungen (ihres) Berichts vom 18. Juli 2001 umgesetzt hat und – sofern dazu schon erste Erkenntnisse vorliegen – wie sich diese Gesetzesänderung in der Praxis bewährt hat.“ In ähnlichem Sinne hat Bundestagspräsident Wolfgang Thierse in einem Schreiben vom 30. Oktober 2003 (Anlage 5) an die Kommissionsvorsitzende zum Ausdruck gebracht, dass es wünschenswert wäre, wenn die Kommission „im Sinne einer ‚Qualitätssicherung‘ die Erfahrungen mit der neuen Gesetzeslage nach dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes in ihren Abschlussbericht einfließen“ ließe.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission beiden Wünschen nach. Gegenstand dieses Berichts ist somit

- ein Rückblick auf die Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung im Laufe der Amtszeit der Kommission,
- eine Stellungnahme der Kommission zur Parteiengesetz-Novelle 2002 und
- eine erste Evaluierung der neuen Rechtslage und der Erfahrungen in Anwendung des neuen Rechts.

Zu diesem Zweck hat die Kommission in mehreren Sitzungen zwischen Oktober 2003 und April 2004 Personen zu Fachgesprächen gebeten, von denen sie sich Sachkunde, praktische Erfahrung sowie Aufschluss zu offenen Fragen erwartete:

- Vertreter der Wirtschaftsprüferkammer, Berlin, und des Instituts der Wirtschaftsprüfer, Düsseldorf,
- Vertreter der Verwaltung des Deutschen Bundestages,
- die Schatzmeister/Finanzbeauftragten der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien,
- den zuständigen Referatsleiter des Statistischen Bundesamtes für die Ermittlung des parteienspezifischen Preisindex[16] und
- Herrn Prof. Dr. Lothar Streitferdt, Universität Hamburg, der die Kommission bereits anlässlich ihres Berichts vom 18. Juli 2001 als Gutachter beraten hatte.[17]

Darüber hinaus hat die Kommission allen politischen Parteien, die derzeit an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen, aber nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind, im Wege einer schriftlichen Anhörung Gelegenheit gegeben, zu der Gesetzesnovelle und ihren Erfahrungen mit der neuen Rechtslage Stellung zu nehmen.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 10. Mai 2004 dem Bundespräsidenten und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergeben. Er wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Als solche wird er auch im Internet über die Homepage des Deutschen Bundestages[18] zugänglich sein.

II. Andere Beiträge zum Gegenstand dieses Berichts

In der Vergangenheit haben sich sowohl die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker als auch die von Bundespräsident Roman Herzog berufenen Kommissionen in ihren Berichten eingehend mit den Aufgaben der Parteien, mit ihrer Mitgliederentwicklung, mit Struktur und Einzelheiten ihrer Finanzlage sowie mit der Entwicklung der staatlichen Teilfinanzierung befasst. Sie haben dies teilweise in Tabellen und Schaubildern dargestellt.[19] Die Untersuchungen der Vorgängerkommissionen reichen bis zum Jahr 1997.

In den Berichten des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG a. F. vom 21. November 2000 und vom 10. Januar 2002[20] sind darüber hinaus Daten bis einschließlich 1999 in die Darstellung einbezogen. Mit Bericht vom 19. Dezember 2002[21] hat der Präsident des Deutschen Bundestages vergleichende Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien für die Rechnungsjahre 1991 bis 2000 vorgelegt. Ein weiterer Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG über die Rechnungsjahre 2000 und 2001 wird derzeit erarbeitet. Alle genannten Dokumente enthalten aktuelles Datenmaterial zu den Einnahmen, Ausgaben und Vermögensverhältnissen der Parteien.

Seitdem durch das 8. PartGÄndG – auf eine Empfehlung der Kommission zurückgehend – eine Pflicht zur unverzüglichen Anzeige von Spenden über 50 000 Euro eingeführt worden ist (§ 25 Abs. 3 Satz 3 PartG), sind zahlreiche Großspenden in einer Bundestagsdrucksache umgehend veröffentlicht worden.[22]

Mit Blick auf dieses umfangreiche und aktuelle Datenmaterial zu den empirischen Grundlagen der Parteienfinanzierung verzichtet die Kommission darauf, dieses

[16] An dieser Stelle sei Herrn Peter Roemer für die vielfältige Unterstützung der Arbeit der Kommission während ihrer Amtszeit gedankt.

[17] vgl. Bundestagsdrucksache 14/6719, S. 15, und Anlagenband, Bundestagsdrucksache 14/6711, S. 93 ff.

[18] www.bundestag.de

[19] vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 14-20, S. 59 ff.; Bundestagsdrucksache 14/637, S. 5-26

[20] Bundestagsdrucksache 14/4747 und Bundestagsdrucksache 14/7979

[21] Bundestagsdrucksache 15/255

[22] Bundestagsdrucksache 14/9861 vom 14. August 2002, 14/9954 vom 11. September 2002, 14/10004 vom 17. Oktober 2002, 15/191 vom 17. Dezember 2002, 15/525 vom 7. März 2003, 15/600 vom 19. März 2003, 15/876 (neu) vom 25. April 2003, 15/1172 vom 16. Juni 2003, 15/1483 vom 18. August 2003, 15/1558 vom 23. September 2003, 15/2404 vom 28. Januar 2004, 15/2530 vom 16. Februar 2004, 15/2784 vom 25. März 2004, 15/2955 vom 21. April 2004

wiederholend an dieser Stelle auszubreiten, und bezieht sich stattdessen auf die erwähnten amtlichen Veröffentlichungen.

Die Kommission hat die in der Politik, im wissenschaftlichen Schrifttum und in der allgemeinen Presseberichterstattung geäußerten Meinungen und Vorschläge zum Recht der Parteienfinanzierung sowie einschlägige Rechtsprechung in ihren Beratungen berücksichtigt. Gleichwohl ist ausgeschlossen, dass sie in diesem Bericht – und sei es nur als Zitat – sämtlich Erwähnung finden können. Eine Zusammenstellung von Literatur und Rechtsprechung zum Gegenstand dieses Berichts, die allerdings keine Vollständigkeit für sich in Anspruch nimmt, ist als Anlage 11 diesem Bericht beigefügt.

B. Hauptteil

I. Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung 1999 bis 2004

1. Zeitgeschichtlicher Rahmen

Während des Berichtszeitraums, vor allem zu dessen Beginn, hat das Recht der Parteienfinanzierung in der Öffentlichkeit und im politischen Geschehen besondere Aufmerksamkeit erfahren. Fragen der Parteienfinanzierung sind vor allem durch so genannte „Parteispenden-Affären“ oder andere „Skandal-Fälle“ immer wieder in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt. Freilich hat die Parteienfinanzierung im Laufe der Zeit auch wieder deutlich an öffentlicher Aufmerksamkeit verloren. Dazu haben sicherlich die Verabschiedung der Gesetzesnovelle Mitte des Jahres 2002, aber auch der Umstand beigetragen, dass sich das öffentliche Interesse anderen Schwerpunkten zugewandt hat.

In der zurückliegenden Amtszeit, beginnend mit ersten Presseberichten im Winter 1999/2000, haben gleich mehrere solcher Fälle das öffentliche Interesse beherrscht. Sie betrafen verschiedene Parteien, von denen hier nur die wichtigsten Fälle schlagwortartig genannt werden sollen: Am Anfang standen Vorgänge im Bereich der CDU, nämlich die Auslandskonten des Landesverbandes Hessen und die anonym gebliebenen Spender für Bundeskanzler a. D. Dr. Helmut Kohl. Später rückten Fälle aus dem Bereich der SPD in das öffentliche Interesse; sie betrafen die Stückelung von Spenden bei der Kölner SPD und eine Unternehmerspende für den Wahlkampf um das Amt des Wuppertaler Oberbürgermeisters. Schließlich ist aus dem Bereich der FDP die Finanzierung eines Wahlkampf-Flyers des verstorbenen NRW-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann zu nennen.

Diese und weitere Vorgänge sind in den Berichten des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG a. F. vom 21. November 2000 und vom 10. Januar 2002[23] dargestellt; in dem in Kürze erscheinenden Bericht gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG zu den Rechnungsjahren 2000 und 2001 wird dies fortgesetzt werden. Darauf kann hier verwiesen werden, da es nicht Aufgabe der Kommission ist, diese Fälle hier im Einzelnen darzustellen, sondern Empfehlungen an den Gesetzgeber zu unterbreiten.

Ein Fehlverhalten im Umgang mit Parteifinanzen und Parteispenden zieht regelmäßig justizielle Verfahren nach sich. Es führt zum einen zu einer Überprüfung des Vorgangs durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle und ggf. zu den im PartG dafür vorgesehenen finanziellen Verlusten und Sanktionen. Zum anderen kann es bei einem Verdacht auf strafbares Verhalten Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft bis hin zu einem Strafprozess zur Folge haben.

Die juristische Aufarbeitung der im Berichtszeitraum bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteifinanzen und Parteispenden ist teilweise abgeschlossen, teilweise dauert sie noch an. Teilweise waren sie Gegenstand des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

2. Gesetzgebungsverfahren zur Novelle 2002

Die Kommission hat mit ihrem umfassenden Bericht vom 18. Juli 2001[24] einen wesentlichen Beitrag zu dem Gesetzgebungsverfahren 2001/2002 geleistet. Es folgten in kurzem zeitlichen Abstand die Gesetzentwürfe der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU[25] sowie von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN[26]; die Fraktion der PDS hatte dies bereits Anfang 2000 getan.[27]

Diese Gesetzentwürfe wurden in der 209. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Dezember 2001 an den federführenden Innenausschuss verwiesen. Der Bundestags-Innenausschuss hat am 28. Februar 2002 zu den Gesetzentwürfen eine Sachverständigen-Anhörung durchgeführt.[28]

Die Kommission hat Anfang März 2002 in einer schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages die damals vorliegenden Gesetzentwürfe im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen bewertet.[29] Sie hat vor allem darauf hingewiesen, dass ihr Bericht vom 18. Juli 2001 einige Eckpunkte enthält, ohne die das Ziel ihrer Vorschläge nicht erreicht werden kann. Dazu gehörten die Einführung der doppelten Buchführung und eines Straftatbestandes der vorsätzlich falschen Rechnungslegung. Beide Empfehlungen sollten aus Gründen der Verbesserung der Transparenz und der Ausgewogenheit der gesetzlichen Regelung nicht voneinander getrennt werden. Die Kommission bedauert deshalb, dass der Gesetzgeber der erstgenannten Empfehlung nicht gefolgt ist (dazu nachfolgend noch ausführlich unter Punkt B. II. 1).

---

[23] Bundestagsdrucksache 14/4747, 4.2.5 (S. 24 ff.) und Bundestagsdrucksache 14/7979, 2.2.5 (S. 14 ff.)

[24] Bundestagsdrucksache 14/6710

[25] Bundestagsdrucksache 14/7441 vom 13. November 2001 (dort § 24 Abs. 1 PartG-E)

[26] Bundestagsdrucksache 14/7778 vom 11. Dezember 2001

[27] Bundestagsdrucksache 14/2719 vom 16. Februar 2000

[28] Bundestags-Innenausschuss, 14. Wahlperiode, Protokoll Nr. 89

[29] Stellungnahme vom 4. März 2002, im Anhang abgedruckt als Anlage 6

Die Fraktionen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben unter dem 16. April 2002 einen gemeinsamen Gesetzentwurf vorgelegt[30]. Dieser wurde im Bundestags-Innenausschuss am 17. April 2002 abschließend beraten und angenommen (und die früheren Gesetzentwürfe für erledigt erklärt).[31] Der Gesetzentwurf Bundestagsdrucksache 14/8878 ist sodann vom Deutschen Bundestag in seiner 231. Sitzung am 19. April 2002 als Gesetz beschlossen worden[32]. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 31. Mai 2002 beschlossen, dem Gesetz gemäß Artikel 105 Abs. 3 GG zuzustimmen. Es ist am 28. Juni 2002 ausgefertigt worden.[33] Sein Regelungsinhalt ist – gemäß Artikel 6 des Gesetzes – teilweise am 1. Juni 2002 bzw. 1. Januar 2003 in Kraft getreten; eine weitere Änderung des § 18 Abs. 4 PartG soll erst am 1. Januar 2005 in Kraft treten[34].

3. Stellungnahme der Kommission zur Gesetzesnovelle 2002

Die Kommission hält an ihrer gegenüber dem Bundestags-Innenausschuss geäußerten Bewertung fest:

Sie bedauert, dass der Gesetzgeber folgende ihrer Vorschläge nicht aufgegriffen hat:

– die Einführung der Rechnungslegung im Rechnungsstil der doppelten Buchführung, und zwar als Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, bestehend aus einer Aufwand- und Ertragsrechnung und einer Vermögensrechnung;[35]

– die Festlegung bestimmter Prüfungspflichten für die Wirtschaftsprüfer mit der Folge, dass diese Punkte auch zwingender Inhalt des Wirtschaftsprüferberichts sein sollen;[36]

– die Pflicht zur Vorlage der Wirtschaftsprüferberichte an den Bundestagspräsidenten;[37]

– ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien (verboten ist nach neuem Recht nur die Annahme von Spenden, § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG);[38]

– keine höheren Anforderungen beim Quorum für die kleinen Parteien;[39]

– die Vorlage eines regelmäßigen Politikfinanzierungsberichts als Gesamtübersicht über finanzielle Zuwendungen an das Umfeld von Parteien.[40]

Die Kommission begrüßt, dass mit der Novelle zahlreiche ihrer Einzelempfehlungen aufgegriffen wurden; dazu gehören insbesondere:

– die Änderungen in den Berechnungsgrundlagen des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils und beim Sockelbetrag für kleine Parteien;[41]

– das Spendenverbot für öffentliche Unternehmen;[42]

– die zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden;[43]

– das Verbot von Barspenden, ausgenommen Bagatellbeträge;[44]

– die gesonderte Auflistung von Mandatsträgerabgaben im Rechenschaftsbericht;[45]

– die Stärkung des „Mehr-Augen-Prinzips“ bei der Beratung und Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts durch den Vorstand der Partei;[46]

– der Wegfall des Saldierungsgebotes;[47]

– weitere Detailregelungen zur Verbesserung der Transparenz des Rechenschaftsberichts;[48]

– die Einführung einer besonderen Strafvorschrift für vorsätzlich falsche Rechnungslegung.[49]

II. Evaluierung der neuen Rechtslage

Die jetzige Gesetzeslage ist noch jung. Die geänderten Vorschriften sind teilweise am 1. Juli 2002, teilweise am 1. Januar 2003 in Kraft getreten, also bei Vorlage dieses Berichts gerade eineinhalb bis zwei Jahre alt. Die ersten Rechenschaftsberichte (nämlich für das Jahr 2003), in denen die Rechnungslegung nach dem neuen Recht zu erfolgen hat, liegen noch nicht vor; sie sind erst zum 30. September 2004 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen (§ 19a Abs. 3 Satz 1 PartG).

Es fehlt also derzeit an hinreichend gesicherten Erfahrungen in der Anwendung der neuen Rechtslage. Die nachfolgenden Bewertungen stützen sich daher zum einen auf Einschätzungen, die die Kommission glaubt, bereits aufgrund der (abstrakten) Gesetzeslage abgeben zu können; zum anderen beruhen sie darauf, dass die Kommission in

---

[30] Bundestagsdrucksache 14/8778 vom 16. April 2002
[31] vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Innenausschusses, Bundestagsdrucksache 14/8824 vom 18. April 2002
[32] mit zwei kleinen Änderungen (eine Maßgabe und eine Berichtigung), vgl. Bundesratsdrucksache 354/02 vom 10. Mai 2002
[33] BGBl. I S. 2268
[34] vgl. Artikel 3 und Artikel 6 des Gesetzes
[35] Kommissions-Empfehlungen Nr. 46–49
[36] Kommissions-Empfehlung Nr. 57
[37] Kommissions-Empfehlung Nr. 53; in der Bundestagsdrucksache 14/7778 (§ 30 Abs. 3 Satz 2 PartG) noch enthalten
[38] Kommissions-Empfehlungen Nrn. 39–42
[39] Kommissions-Empfehlung Nr. 9 (nun: § 18 Abs. 4 Satz 3 in der ab dem 1. Januar 2005 geltenden Fassung; vgl. dazu noch nachfolgend unter B. II. 6. B)
[40] Kommissions-Empfehlung Nr. 59
[41] § 18 Abs. 3 PartG; Kommissions-Empfehlungen Nrn. 4–6 und 8
[42] § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 17
[43] § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 19
[44] § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 25
[45] § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 30
[46] § 23 Abs. 1 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 45; das Vier-Augen-Prinzip ist allerdings nicht bei der Zusammenfügung und Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei verwirklicht worden (§ 23 Abs. 1 Satz 6 PartG) – Letzteres hält die Kommission für inkonsequent.
[47] Kommissions-Empfehlung Nr. 52
[48] § 24 Abs. 4, Abs. 7 Nrn. 2–4, Abs. 9 S. 3; Abs. 12, § 27 Abs. 2 PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 53
[49] § 31d PartG; Kommissions-Empfehlung Nr. 76

Fachgesprächen mit den betroffenen Gesetzesanwendern – mit Vertretern der Wirtschaftsprüfer, mit der Bundestagsverwaltung und mit den Parteischatzmeistern – sich von deren ersten Erfahrungen in der Anwendung der neuen Vorschriften hat berichten lassen.

Aus dem Nachfolgenden wird deutlich, dass durch die Neufassung des Gesetzes nicht alle Mängel der alten Fassung behoben wurden; zum Teil sind neue Rechtsprobleme, Zweifelsfragen und Unklarheiten aufgrund der Gesetzesnovelle 2002 entstanden. Diese Mängel sind von unterschiedlichem Gewicht. Teils sind es Systemfragen (z. B. betreffend den Rechnungsstil, die Geltung handelsrechtlicher Grundsätze). Teils sind es eher Details und rechtstechnische Fragen, die allerdings den Rechtsanwendern Probleme bereiten; von den Letzteren sollen zumindest einige nachfolgend kurz aufgeführt werden.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, die weitere Rechtsentwicklung zu beobachten. Es spricht viel dafür, das neue Recht sich zunächst einmal entfalten zu lassen. Auftretende Rechtsprobleme werden sich womöglich durch eine einvernehmliche Verständigung unter den Betroffenen und Rechtsanwendern regeln lassen, wie es bereits bei Fragen des Übergangs von der alten zur neuen Rechtslage oder bei der Auslegung der 1 000-Euro-Grenze bei Barspenden (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG) geschehen ist.[50]

Die Anhörungen der Kommission haben allerdings auch ergeben, dass es zu einzelnen Rechtsfragen derart gravierende Auslegungsdivergenzen gibt, dass sie ggf. in einem gerichtlichen Verfahren geklärt werden müssen. Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er solche Streitverfahren (bereits deren Einleitung oder je nach ihrem Ausgang) zum Anlass für ein Tätigwerden nimmt.

Im Übrigen empfiehlt die Kommission – wie bereits in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001[51] – dem Präsidenten des Bundestages als mittelverwaltender Stelle, durch den Erlass von Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinzuwirken, vor allem im Bereich der Rechnungslegung der Parteien. Nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist er befugt, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zur Regelung des Verfahrens vor seiner Behörde zu erlassen. Bislang versucht die Bundestagsverwaltung durch Hinweisschreiben zu auftauchenden Einzelfragen und durch einen „Muster-Rechenschaftsbericht“ für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Die Kommission regt an, dass die mittelverwaltende Stelle alle aus ihrer Sicht zu beachtenden Vorgaben in einem Rechtsdokument zusammenfasst und publiziert.

Die letzten Novellen des PartG betrafen fast ausschließlich den (jetzigen) Vierten bis Sechsten Abschnitt des PartG, also die Grundlagen der staatlichen Parteienfinanzierung, das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren und die Sanktionen. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob auch hinsichtlich der ersten Abschnitte über das „Rechtsstatut“ der Parteien Bedarf an Rechtsänderung und Fortentwicklung besteht; die Anhörungen der Kommission legen das nahe, z. B. hinsichtlich der Grundbuchfähigkeit der Parteien und weiterer Fragen ihrer Teilnahme am (auch wirtschaftlichen) Rechtsverkehr.

Nachfolgend gibt die Kommission die aus ihrer Sicht wichtigsten Erkenntnisse aus ihrer ersten Evaluierung der neuen Rechtslage wieder.

1. Rechnungsstil der doppelten Buchführung

Die Kommission bedauert nachdrücklich, dass der Gesetzgeber im Rahmen der jüngsten Gesetzesnovelle daran festgehalten hat, dass die Rechnungslegung der Parteien nach wie vor in einer Einnahmen- und Ausgaben-Rechnung, verbunden mit einer Vermögensbilanz, erfolgen soll (§ 24 Abs. 1 Satz 1 PartG).

Damit ist der Gesetzgeber einer der zentralen Empfehlungen der Kommission nicht gefolgt, wonach die Rechnungslegung der Parteien künftig im Rechnungsstil der doppelten Buchführung erfolgen sollte, und zwar als Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, bestehend aus einer Aufwand- und Ertragsrechnung sowie einer Vermögensrechnung.[52] Bei dieser Empfehlung handelte es sich nicht um eine formale Frage, sondern um eine neue Qualität der Transparenz der Parteienfinanzierung.

Die Kommission hatte ihre Empfehlung in dem Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion[53] weitgehend umgesetzt gesehen. Auch in der Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) vom 23. Januar 2002 wurde der Kommissionsvorschlag unterstützt.

Die Gesetzesbegründung, die insoweit dem Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN folgt[54], gibt keinen Hinweis, warum an dem alten Rechnungsstil festgehalten wird. Deshalb ist eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Gesetz nicht möglich und die Kommission kann nur erneut auf das verweisen, was sie, gestützt auf betriebswirtschaftlichen Sachverstand, dazu bereits ausgeführt hat:[55] Die Kommission hatte in ihrem Bericht bereits alle aus ihrer Sicht denkbaren Einwände gegen ihren Vorschlag thematisiert und zurückgewiesen. Insbesondere hatte sie als Problem erkannt und gewürdigt, dass in den unteren Parteigliederungen die Rechnungslegung durch ehrenamtliche Mitarbeiter erledigt wird. Anerkennenswerte Bedürfnisse und Handhabungen in der Rechnungslegung der Parteien hatte die Kommission z. B. in

[50] dazu nachfolgend unter B. II 6 c)

[51] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 61 (Empfehlung Nr. 64)

[52] Kommissions-Empfehlungen Nrn. 46 ff.

[53] Bundestagsdrucksache 14/7441 (§ 24 Abs. 1 PartG-E)

[54] Bundestagsdrucksache 14/7778

[55] Kommissionsbericht Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 48 ff.; Streitferdt, Bundestagsdrucksache 14/6711, S. 100–109

der Weise berücksichtigt, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene nicht diese Form der Verbundrechnung durchführen müssen, sondern – wie bisher – die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können.[56] Wenn im Bereich der gemeinnützigen Vereine, der – insoweit mit den Parteien vergleichbar – ebenfalls weitgehend auf ehrenamtlicher Mitarbeit beruht, der Rechnungsstil der doppelten Buchführung offenbar ohne Probleme praktiziert wird, ist nicht einzusehen, warum das im Bereich der Parteien nicht möglich sein soll.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Erwartung, es werde in naher Zukunft zu einer Änderung der bisherigen Rechnungslegung nach handelsrechtlichen Grundsätzen zugunsten der EU- oder US-amerikanischen Standards der Rechnungslegung[57] kommen, aus fachlicher Sicht kein tragfähiger Grund dafür sein kann, der Kommissions-Empfehlung zum Rechnungsstil nicht zu folgen. Die neuen Standards ändern am Rechnungsstil nichts. Im Wesentlichen wird nur die bisher sehr vorsichtige Bewertung von Wirtschaftsgütern zugunsten einer zeitnahen Bewertung aufgegeben.

Die im Vorfeld dieses Berichts durchgeführten Anhörungen haben die Kommission in ihrer Auffassung bekräftigt. Die Vertreter der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer haben an der neuen Gesetzesfassung deutliche Kritik geübt: die Gesetzesformulierung der hier interessierenden Paragraphen über die Rechnungslegung seien ein unzulängliches „Mixtum“ und eher ein „Transparenz-Panzer“. Die angeblich allseits gewünschte Transparenz könne so jedenfalls nicht herbeigeführt werden. Das immer wieder angeführte Argument, die unteren Parteigliederungen seien vom Rechnungsstil der doppelten Buchführung überfordert, halten auch die Vertreter der Wirtschaftsprüfer für nicht begründet. Die Kommunen, ja ganze Länder (Hessen) seien dabei, ihr Rechnungswesen auf die doppelte Buchführung umzustellen. Bei dem neuerlichen Fachgespräch mit den Parteischatzmeistern hat die Kommission keine neuen Erkenntnisse gewonnen oder Argumente gehört, die sie von ihrer Empfehlung und ihrer Bewertung abrücken ließen. Es wurden vielmehr die bekannten Einwände vorgebracht, die am Vorschlag der Kommission vorbeigehen bzw. bei objektiver Betrachtung nicht begründet sind.[58]

Aus der Gesetzesnovelle wird deutlich, dass der Gesetzgeber die Mängel des alten Rechnungsstils[59] durchaus erkannt hat. Deswegen führt das Gesetz nunmehr im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz eine Rubrik ein (§ 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG), in der „mögliche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz“ erläutert werden sollen (so genannte „Überleitungsrechnung“).[60] Dies verschärft allerdings die Probleme. Denn die Vorschrift überlässt es weitgehend dem Belieben der jeweiligen Partei, wie sie die Veränderungen ihres Vermögens vom 1. Januar zum 31. Dezember des Abrechnungsjahres erläutert. Unter dieser Rubrik wird von den Parteien voraussichtlich eine Vielzahl von höchst unterschiedlichen Posten aufgenommen werden, die anderweitig nicht eingeordnet werden können. Das wird in hohem Maße unübersichtlich und schwierig darzustellen sein und von den Parteien unterschiedlich gehandhabt werden. Das bleibt weit hinter den allseits akzeptierten Forderungen nach Transparenz und Vergleichbarkeit zurück.

Die weiteren gesetzlichen Vorgaben zum Inhalt der Erläuterungen nach § 24 Abs. 7 PartG sowie die (fakultativen) zusätzlichen Erläuterungen nach § 24 Abs. 11 PartG sind zu begrüßen. Sie können diesen Mangel an Transparenz aber nicht beheben.

Der Gutachter Prof. Dr. Streitferdt unterbreitet in seiner Stellungnahme vom April 2004 (Anlage 10) einen Vorschlag, wie das beschriebene Problem der Überleitungsrechnung gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG wenigstens einigermaßen gemildert werden kann: Er schlägt für die Überleitungsrechnung eine Gliederung vor, bestehend aus vier Hauptpunkten, nämlich[61]

(1) Vermögenszuwächse (Erträge), die nicht Einnahmen sind,

(2) Einnahmen, die nicht mit einem Vermögenszuwachs (Ertrag) verbunden sind,

(3) Vermögensminderungen (Aufwendungen), die nicht Ausgaben sind, und

(4) Ausgaben, die nicht mit einer Vermögensminderungen (Aufwand) verbunden sind.

Der Gutachter nennt außerdem einige beispielhafte Sachverhalte, wie sie in eine so gegliederte Überleitungsrechnung eingestellt werden sollten. Wenn alle Parteien die Überleitungsrechnung so handhabten, wäre zumindest ansatzweise ein gewisse Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und somit auch Transparenz erreicht.

Die Kommission schließt sich der hier dargestellten Kritik der Fachkreise und der Empfehlung des Gutachters Prof. Dr. Streitferdt an. Da bei realistischer Einschätzung keine baldige Gesetzesänderung zu erwarten ist, werden alle Beteiligten bis auf Weiteres mit der bestehenden Gesetzeslage arbeiten müssen. Der Vorschlag des Gutachters Prof. Dr. Streitferdt weist dafür einen Weg. Es obliegt dem Präsidenten des Deutschen Bundestages als

[56] Kommissionsbericht Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 48 ff.
[57] International Financial Reports Standards (IFRS) bzw. General Accepted Accounting Principals (GAAP)
[58] siehe oben Fußnote 54
[59] vgl. Streitferdt, Bundestagsdrucksache 14/6711, S. 103 ff.
[60] Solche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz ergeben sich regelmäßig und zwangsläufig durch Abschreibungen, durch Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten oder aus sonstigen, vielfältig möglichen Wertsteigerungen und Wertminderungen, die während eines Abrechnungsjahres anfallen; außerdem besteht die Gefahr, dass im Rahmen dieser Erläuterungen Saldierungen vorgenommen werden, obwohl das (frühere geltende) Saldierungsgebot abgeschafft worden ist.
[61] vgl. Gutachten Streitferdt, Anlage 10, 2.4, S.11 f.

mittelverwaltender Behörde, auf eine möglichst einheitliche Handhabung der Überleitungsrechnung hinzuwirken, indem er einen Muster-Rechenschaftsbericht erstellt und weitere (normkonkretisierende) Vorgaben macht,[62] an denen sich alle Parteien zu orientieren haben. Die Kommission regt das an.

Die Kommission betont aber, dass es der bessere Weg wäre, wenn der Gesetzgeber sich alsbald und klar für eine Rechnungslegung im Rechnungsstil der doppelten Buchführung (gemäß dem Vorschlag der Kommission) entscheiden würde.

2. Geltung handelsrechtlicher Vorschriften

Die neue Gesetzesfassung wirft – über die Systemfrage des Rechnungsstils hinaus – die Frage auf, welche konkreten Anforderungen an die Rechnungslegung der Parteien zu stellen sind.

Bereits nach der früheren Gesetzeslage war der Rechenschaftsbericht „nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ zu erstellen (§ 24 Abs. 1 Satz 2 PartG a. F.). Dasselbe galt für die Pflicht zur Buchführung (§ 28 Satz 2 PartG a. F.).

Nach der Gesetzesnovelle 2002 hat der Rechenschaftsbericht nunmehr unter Beachtung der „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln“ (§ 24 Abs. 1 Satz 2 PartG). Die „handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, gelten entsprechend, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt“ (§ 24 Abs. 2 Satz 1 PartG).

Die Neufassung des Gesetzes hat zu Zweifeln geführt, ob und inwieweit aus der Bezugnahme auf handelsrechtliche Vorschriften, namentlich also auf das Handelsgesetzbuch (HGB)[63], sachliche Änderungen bei den Anforderungen an die Rechnungslegung der Parteien folgen. Dazu vertreten die Wirtschaftsprüferkammer und das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) als die Repräsentanten dieser Berufsgruppe einerseits und die Parteischatzmeister/Finanzbeauftragten der im Bundestag vertretenen Parteien (außer der PDS) andererseits unterschiedliche Auffassungen.

Die Position der Wirtschaftsprüfer ist dargestellt in dem Entwurf der IDW Stellungnahme „Rechnungslegung von politischen Parteien“ (IDW ERS HFA 12) vom 8. Mai 2003.[64] Ziel dieser Stellungnahme ist es, eine verbindliche Interpretation des Parteiengesetzes im Bereich der Rechnungslegung zu liefern und damit zu einer weiteren Harmonisierung der Rechnungslegung der Parteien beizutragen. In einer darauf erwidernden gemeinsamen Stellungnahme vom 28. Januar 2004[65] kritisieren die Parteischatzmeister/Finanzbeauftragten der vorgenannten Parteien, dass nach dem IDW-Entwurf in großem Umfang das für Kapitalgesellschaften geltende Bilanzrecht des HGB zur Anwendung gelangen solle, ohne den Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien Rechnung zu tragen.

Bei Vorlage dieses Berichts war noch nicht absehbar, ob diese Meinungsunterschiede zu einer einheitlichen Auffassung zusammengeführt werden können.

Die Kommission nimmt diese Meinungsunterschiede zur Kenntnis. Sie resultieren zum einen daraus, dass nach der neuen Gesetzeslage eine Reihe von begrifflichen Unklarheiten entstanden sind. So formuliert das Gesetz einen eigenen parteienspezifischen Begriff der Einnahmen (§ 26 PartG), der in der Rechnungslegung Schwierigkeiten bereitet. Ihm steht kein im Gesetz definierter spezieller Ausgabenbegriff gegenüber. Die Vertreter der Wirtschaftsprüfer kritisieren, dass das Gesetz den Konsolidierungskreis nicht eindeutig festlegt. Zu begrifflicher Unsicherheit führt z. B., dass innerhalb ein und derselben Vorschrift (§ 23 Abs. 1 PartG) einerseits mehrfach von der „Partei“ und ihrem Vorstand, aber auch von der „Gesamtpartei“ und vom „Bundesvorstand“ der Partei (§ 23 Abs. 1 Satz 6 PartG) die Rede ist.

Zum anderen gibt es ein übergreifendes Anwendungs- und Auslegungsproblem, weil das Gesetz die Forderung nach einem „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei“ aufstellt. Dieser Grundsatz des „true and fair view“ ist handelsrechtlicher Standard (vgl. § 264 Abs. 2 HGB) und geltendes Recht. Die „handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen“ sind also anzuwenden, „soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt“ (§ 24 Abs. 2 Satz 1 PartG). Ausnahmen hätten ausdrücklich im PartG geregelt werden müssen. Wo das Parteiengesetz also selber eine vom Handelsrecht abweichende Regelung ausdrücklich anordnet, besteht eine Sperre für die Anwendung der im sonstigen Wirtschaftsrecht geltenden handelsrechtlichen Vorgaben. Wo aber eine solche ausdrückliche Anordnung fehlt, gilt grundsätzlich HGB.

Die Kommission verkennt nicht, dass das Handelsrecht eine gänzlich andere Zielrichtung verfolgt als die im Wesentlichen auf öffentliche Transparenz und Vergleichbarkeit ausgerichtete Rechnungslegung der Parteien. Auch

---

[62] siehe oben sub B.II. (am Ende) und bereits Kommissionsbericht vom 18. Juli 2001, Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 61 (Empfehlung Nr. 64)

[63] vom 10. Mai 1897, RGBl. S. 219, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform des Zulassungs- und Prüfungsverfahrens des Wirtschaftsprüferexamens (Wirtschaftsprüfungsexamens-Reformgesetz – WPRefG) vom 1. Dezember 2003, BGBl. I 2446

[64] vgl. WPg 2003, S. 821 ff., Heft 15/2003, außerdem veröffentlicht im Internet auf der homepage www.idw.de unter Verlautbarungen (zum download)

[65] Gemeinsame Stellungnahme der Parteischatzmeister/Finanzbeauftragten von SPD, CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 28. Januar 2004, nicht veröffentlicht

mit Blick auf ihre Größe, Bilanzsumme und Struktur sind die Kapitalgesellschaften des Wirtschaftslebens mit den Parteien und ihren überwiegend auf ehrenamtlicher Tätigkeit beruhenden Untergliederungen schwer vergleichbar. Es kann daher auch Sachverhalte geben, in denen Ausnahmen vom Handelsrecht durch die besondere Situation der Parteien gerechtfertigt sein können. Die Kommission plädiert dafür, solchen Unterschieden zwischen den beiden Rechtsmaterien, soweit das bei der Gesetzesanwendung, namentlich bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, möglich ist, unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Parteiengesetzes Rechnung zu tragen.

Andererseits geht es nicht an, wenn die Parteien unter Berufung auf den Gesetzeszweck und auf eine „Andersartigkeit“ der Rechnungslegung der Parteien – über den bindenden Wortlaut des Gesetzes hinaus – für sich weitergehende Ausnahmen von den handelsrechtlichen Grundsätzen reklamieren. Das gilt namentlich für die Transparenz ihrer Vermögensverhältnisse. Nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien auch „über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Insoweit gelten keine geringeren Anforderungen als für die Rechnungslegung „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel.“

Wiederum ein anderer Punkt ist die von den Vertretern der Wirtschaftsprüfer befürwortete Gesamtkonsolidierung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei, die einem Konzernabschluss gleichkäme. Das würde über das Ziel hinausgehen und ist von Gesetzes wegen nicht gefordert.

Da noch in diesem Jahr die ersten Rechenschaftsberichte nach der neuen Rechtslage vorzulegen sind, hält die Kommission es für geboten, dass die betroffenen Rechtsanwender (Parteischatzmeister, Wirtschaftsprüfer, Bundestagsverwaltung) sich rechtzeitig auf eine einheitliche Handhabung verständigen und diese auch öffentlich zugänglich machen. Denn eine unterschiedliche Handhabung eigentlich als eindeutig und verbindlich gedachter Vorschriften läuft in besonderer Weise dem Transparenzgebot des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) zuwider. Der Gutachter Prof. Dr. Streitferdt macht in seiner gutachterlichen Stellungnahme vom April 2004[66] einen Vorschlag, wie die zwischen dem IDW und den derzeit im Bundestag vertretenen Parteien kontrovers diskutierten Fragen einer (vermittelnden) Lösung zugeführt werden könnten.

3. Dichte der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer

Die Parteien sind – jenseits der Bundes- und Landesebene – in eine Vielzahl von nachgeordneten Gebietsverbänden untergliedert. Im Falle z. B. der SPD entsteht der Gesamt-Rechenschaftsbericht der Partei aus mehr als 12 000 Einzelberichten der Gliederungen.

Angesichts dessen kann die derzeit von Gesetzes wegen vorgeschriebene Prüfungsdichte bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Wirtschaftsprüfer nur als marginal bezeichnet werden. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG hat sich die Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Wirtschaftsprüfer auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände zu erstrecken.

Aus der fachlichen Sicht der Vertreter der Wirtschaftsprüfer wäre, wenn nicht eine Vollprüfung, so doch eine um ein Vielfaches höhere Prüfungsdichte erforderlich (mehr Stichproben unter den nachgeordneten Gebietsverbänden). Dies würde allerdings den Aufwand und die Kosten für die Prüfung der Rechenschaftsberichte wesentlich erhöhen.

Die Kommission ist nach wie vor der Ansicht,[67] dass die Begrenzung der Prüfung vom Grundsatz her sachgerecht und praxisgerecht ist. Umfang, Aufwand und Kosten einer Vollprüfung wären nicht zu verantworten. Der Gesetzgeber hat mit der Gesetzesnovelle 2002 – wiederum einer Empfehlung der Kommission folgend – die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände erhöht (von vier auf zehn). Dies ist angesichts der Gesamtzahl von Untergliederungen sicher keine optimale Prüfungsdichte. Doch ist sie – angesichts des einer Ausweitung der Prüfung widerstreitenden Aufwands- und Kostenaspekts – auch ein Kompromiss. Das auch bei dieser Auswahl anzuwendende Zufallsprinzip und die damit stets gegebene Gefahr der Entdeckung etwaiger Unregelmäßigkeiten wird präventiv wirken.

Die Vertreter der Wirtschaftsprüfer haben in dem Entwurf des IDW Prüfungsstandards „Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei (IDW EPS 710)“ vom 9. Dezember 2003[68] die von ihrer Berufsgruppe insoweit zu beachtenden fachlichen Anforderungen niedergelegt. Darin wird im Einzelnen ausgeführt und (im Anhang) in Beispielen für den Prüfungsvermerk ausformuliert, dass es sich um einen im Umfang „eingeschränkte Prüfung“ handele. In der Sache ähnlich haben die Vertreter der Wirtschaftsprüfer bereits mit Schreiben vom 17. März 2003 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, dass angesichts der Gesetzeslage, namentlich wegen der vorstehend dargestellten Prüfungsdichte, das Prüftestat des Wirtschaftsprüfer künftig nur noch in einem eingeschränkten Umfang erteilt werden könne, nämlich mit dem Hinweis auf den begrenzten Umfang der Prüfung.

Dazu stellt die Kommission fest: Der Hinweis der Wirtschaftsprüfer ist zwar richtig, aber dennoch irreführend. Richtig ist, dass der Prüfer seine Prüfungsaussagen – verglichen mit dem herkömmlichen Standard im Wirtschaftsleben (wie z. B. bei der Prüfung von

[66] vgl. Gutachten Streitferdt, Anlage 10, vor allem S. 6 ff.

[67] wie in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001, Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 55 (Empfehlung Nr. 56)

[68] vgl. WPg 2004, S. 290 ff., Heft 6/2004, außerdem veröffentlicht im Internet auf der homepage www.idw.de unter Verlautbarungen (zum download)

Kapitalgesellschaften gemäß den §§ 316 ff. HGB) – nicht mit derselben hinreichenden Sicherheit treffen kann. Das ist aber auch nicht gefordert. Der Gesetzgeber hat in § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG die Prüfungsdichte festgelegt und insoweit eine Sonderregelung getroffen. Das ist von den Wirtschaftsprüfern zu beachten. Daher ist es falsch, mindestens aber irreführend, wegen der (nur) zehn nachgeordneten Gebietsverbände, auf die sich die Prüfung erstreckt, in dem IDW Prüfungsstandard von einem „eingeschränkten Prüfungsumfang“[69] zu sprechen. Entscheidend ist, dass es der „gesetzlich vorgeschriebene Umfang“ ist, wie es an anderer Stelle[70] desselben Papiers insoweit zutreffend heißt. Weitergehende Vorbehalte als die Feststellung, dass nach dem Gesetz geprüft wurde, sind also nicht erforderlich.

4. Vorlage des Prüfungsberichts der Wirtschaftsprüfer

Die Kommission hatte in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 empfohlen, dass der vom Wirtschaftsprüfer zu erstellende Prüfungsbericht nicht nur dem Vorstand der Partei (§ 30 Abs. 1 PartG a. F.), sondern auch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen ist[71]. Diese Empfehlung ist, obwohl sie zunächst im Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN[72] enthalten war, später auf Wunsch des Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht in den gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP in das Gesetz übernommen worden.[73]

Die Kommission bedauert das. Die Verpflichtung zur Vorlage des Prüfungsberichts an die mittelverwaltende Stelle (so auch die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zielt auf eine Verbesserung der Transparenz des Rechenschaftsberichts. Sie soll die mittelverwaltende Stelle besser als bislang in die Lage versetzen, die im Rechenschaftsbericht dokumentierten wirtschaftlichen Vorgänge, den Verlauf und das Ergebnis der Prüfung nachzuvollziehen und bei Unklarheiten ggf. nachzufragen. Immerhin werden – so die Vertreter der Wirtschaftsprüfer gegenüber der Kommission – in den Prüfungsberichten oft Unregelmäßigkeiten, Unklarheiten, Schwächen und Kontrolldefizite dargestellt, auch wenn sie nicht zur Versagung oder Einschränkung des Prüftestats führen.

Die Kommission bedauert, dass die mittelverwaltende Stelle, der von Gesetzes wegen die Prüfung der Rechenschaftsberichte obliegt, sich gegen die Umsetzung dieses Kommissionsvorschlags ausgesprochen hat. Die Bundestagsverwaltung führt zur Begründung – wie im Übrigen grundsätzlich zu ihrer Rolle im Prüfungs- und Festsetzungsverfahren – an, dass sie weder nach der personellen Ausstattung des zuständigen Referats noch nach der fachlichen Ausbildung der dort tätigen Mitarbeiter in der Lage sei, die Rechenschaftsberichte mit betriebswirtschaftlichem Sachverstand zu prüfen. Nach ihrem Verständnis der Gesetzeslage obliege ihr im Regelfall, solange ihr keine konkreten Verdachts- oder Anhaltspunkte für eine Unregelmäßigkeit vorliegen, lediglich eine Schlüssigkeitsprüfung.

Die Kommission hat in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 die von der mittelverwaltenden Stelle angeführten Probleme ihrer praktischen Arbeit thematisiert, und sie hat dafür Verständnis. Der angeführte Grund mangelnder personeller und fachlicher Ressourcen kann aber nicht ausschlaggebend dafür sein, dass die Bundestagsverwaltung sich weigert, die Prüfungsberichte entgegenzunehmen. Das würde bedeuten, dass sie bewusst die Augen davor verschließt, dass ihr durch diese Prüfungsberichte Hinweise auf eventuelle Unregelmäßigkeiten bekannt werden, die Anlass zu Nachfragen und Ermittlungen geben könnten. Die Vorlage der Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer an die mittelverwaltende Stelle würde den grundsätzlichen Prüfungsansatz (Schlüssigkeitsprüfung), den die Bundestagsverwaltung vertritt, nicht infrage stellen, aber die Tatsachenbasis, auf der sie ansetzt, wesentlich verbreitern. Nach Auffassung der Kommission würde die mittelverwaltende Stelle dadurch in die Lage versetzt, eine Prüfung vorzunehmen, die diesen Namen auch verdient.

5. Fragen des Sanktionensystems

a) Anforderungen an den Rechenschaftsbericht

Der Gesetzgeber hat mit der Gesetzesnovelle 2002 Änderungen im Sanktionensystem vorgenommen und dabei u. a. Vorschriften über die fristgerechte Einreichung des Rechenschaftsberichts und der an diesen zu stellenden Anforderungen neu geregelt.

Die bisherige Gesetzesfassung (§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F.) hatte hier zu Anwendungsproblemen geführt. Diese bildeten den Kern des Rechtsstreits betreffend den Sanktionsbescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 gegen die CDU wegen eines im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 nicht ausgewiesenen Vermögensbestandes des Landesverbandes Hessen von rund 18 Mio. DM. Die hiergegen gerichtet Klage der CDU ist – nach einem erstinstanzlichen Obsiegen – beim Oberverwaltungsgericht Berlin und beim Bundesverwaltungsgericht ohne Erfolg geblieben.[74] Dagegen richtet sich eine derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfassungsbeschwerde.[75]

---

[69] IDW EPS 710, Tz. 6.3. (35)

[70] Anhang, Formulierungsbeispiel 1, S. 17

[71] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 56, Empfehlung Nr. 58

[72] Bundestagsdrucksache 14/7778, S. 8, 18 (§ 30 Abs. 3 PartG-E)

[73] Nach neuem Recht ist lediglich der Vorstand des geprüften Gebietsverbandes als weiterer Empfänger des Prüfungsberichts in das Gesetz aufgenommen worden (§ 30 Abs. 1 PartG).

[74] vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367; OVG Berlin, Urteil vom 22. Juni 2002 – 3 B 2.01 –, NJW 2002, 2896; BVerwG, Beschluss vom 4. Februar 2003 – 6 B 68.02 –, NJW 2003, 1135.

[75] Az: 2 BvR 383/03

Die Kommission hatte in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 empfohlen, dass der Gesetzgeber unabhängig vom Ausgang des erwähnten Rechtsstreits, also unabhängig davon, ob das von der Kommission befürwortete Ergebnis bereits in Auslegung der bisherigen Gesetzesfassung zu finden ist, eine Präzisierung der maßgeblichen Vorschrift vornimmt. Ein Rechenschaftsbericht sollte nur dann als fristgerecht vorgelegt gelten und Grundlage für staatlichen Zuwendungen sein, wenn er auch inhaltlich keine wesentlichen Fehler aufweist.[76] Zu diesem Ergebnis ist im Rahmen richterlicher Auslegung der bisherigen Gesetzeslage auch das OVG Berlin gelangt.[77] Die Kommission hatte darauf hingewiesen, dass nach ihrer Ansicht nur dieses Ergebnis dem (auch vom OVG Berlin betonten) Transparenzgebot des Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG entspricht.[78] Andererseits genügt dieses Ergebnis der weiteren Forderung der Kommission, dass bei jeder finanziellen Sanktion der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist und dass durch sie die Existenz einer Partei nicht infrage gestellt werden darf.[79] Beides erscheint der Kommission angesichts der weiteren Behandlung des konkreten Sanktionsfalles durch die Bundestagsverwaltung gesichert, namentlich durch die der Partei gewährte angemessene Stundungsregelung.

Mit der Gesetzesnovelle 2002 trennt das Parteiengesetz nun deutlich zwischen der Frage der fristgerechten Einreichung eines Rechenschaftsberichts und einem daran anknüpfenden Anspruchsverlust einerseits (§ 19 Abs. 3 PartG) und der inhaltlichen Prüfung und Festsetzung des endgültigen Anspruchs andererseits: Für die Wahrung der Frist sollen – „unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit“ – allein die in § 19 Abs. 3 Satz 5 genannten Formalien maßgeblich sein. Hinsichtlich der endgültigen Anspruchsberechtigung bestimmt § 19a Abs. 1 Satz 2 PartG, dass der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18 und 19a PartG nur aufgrund eines Rechenschaftsberichts festsetzen und auszahlen darf, der „den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht“. Diese – mit der früheren Gesetzesfassung synonyme – Voraussetzung wird in dem so in Bezug genommenen Fünften Abschnitt in § 23a PartG dahin gehend präzisiert, dass der Präsident des Deutschen Bundestages den vorgelegten Rechenschaftsbericht auf formale und inhaltliche Richtigkeit überprüft. Die Kommission sieht darin die von ihr geforderte Klarstellung.

Ob damit und überhaupt mit der Neufassung des Sanktionensystems solche Auslegungsprobleme dauerhaft gelöst sind oder ob nicht neue auftreten, wird sich zeigen. Mit den beiden nachfolgenden Punkten (b und c) weist die Kommission jedenfalls auf bereits jetzt deutlich gewordene neue Rechtsfragen und auf Ungereimtheiten in der Gesetzessystematik hin.

b) Sanktionsbefreiende Selbstanzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Mit der jüngsten Gesetzesnovelle ist mit der Vorschrift des § 23b PartG die Möglichkeit einer sanktionsbefreienden Selbstanzeige durch die Partei eingeführt worden, wenn diese von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht eingereichten Rechenschaftsbericht Kenntnis erlangt.

Der Gesetzgeber hat insoweit eine Empfehlung der Kommission[80] aufgegriffen, ist im Regelungsumfang aber darüber hinaus gegangen. Die Kommission hatte vorgeschlagen, die bereits bestehende (nach Auffassung der Kommission sachgerechte) Praxis der Bundestagsverwaltung in diesem Bereich gesetzlich abzusichern; danach sollte es „im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige Spenden in einem eingeschränkten Bereich (‚Pannen‘ und kleine Unrichtigkeiten)“[81], ggf. bis zu einem vom Gesetzgeber festzulegenden Höchstbetrag, den Parteien ermöglicht werden, Fehler, die immer einmal vorkommen können und auch bei gehöriger Sorgfalt nicht zu vermeiden sind, vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Die Nachmeldung sollte nach dem Kommissionsvorschlag mit einer Minderung der finanziellen Sanktion honoriert werden.

Der daraufhin eingeführten Regelung des § 23b PartG liegt nach der Gesetzesbegründung dieselbe Zielrichtung zugrunde. Danach soll „eine Partei Unrichtigkeiten, die weder sie noch der Wirtschaftsprüfer erkannt hat, korrigieren (können), ohne staatliche Sanktionen fürchten zu müssen.“[82] Allerdings geht § 23b PartG in seinem Regelungsgehalt über den Vorschlag der Kommission – und wohl auch über die bisherige Praxis der mittelverwaltenden Stelle – hinaus: Nach der Gesetzesbegründung sollen „in Zukunft alle von der Partei entdeckten, aber bis zur Meldung beim Präsidenten des Bundestages noch unbekannten Fehler sanktionslos berichtigt werden können“.[83] Danach ist eine Nachmeldung gemäß § 23b PartG bei jedweder Art von Fehlern möglich (nicht nur für einen eingeschränkten Bereich); sie hat zudem eine völlige Sanktionsbefreiung zur Folge.

Es ist schon jetzt festzustellen, dass die Vorschrift in der Praxis zu Anwendungs- und Auslegungsproblemen führt. Zum einen ist das Verhältnis von § 23b Abs. 1 PartG zu Abs. 2 der Vorschrift unklar. Dasselbe gilt für die Frage, auf wessen Kenntnis der (nachträglich entdeckten) Unrichtigkeiten innerhalb der Partei abzustellen ist (im Verhältnis der verschiedenen Parteiebenen). Fraglich ist schließlich auch, ob ein doloses (vorsätzlich rechtswidriges) Handeln jedenfalls dann eine Sanktionsbefreiung nach Abs. 2 ausschließt, wenn die dolos handelnde Person nach der Satzung der Partei zur Entgegennahme der Spende berechtigt (§ 25 Abs. 1 Satz 4 PartG) und zu ihrer

[76] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 62 (Empfehlung Nr. 65), S. 67 (Empfehlung Nr. 74, Punkt 1)
[77] OVG Berlin, Urteil vom 22. Juni 2002 – 3 B 2.01 –, NJW 2002, 2896
[78] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 62 (Empfehlung Nr. 65)
[79] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 67 (Empfehlung Nr. 73)
[80] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 64 (Empfehlung Nr. 71)
[81] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 65 l. Sp.
[82] Bundestagsdrucksache 14/8778, S. 16 (zu Nr. 5)
[83] Bundestagsdrucksache 14/8778, S. 16 (zu Nr. 5)

ordnungsgemäßen Verbuchung verpflichtet war (§ 25 Abs. 3 PartG).

Die aufgezeigten (und evtl. weitere) Rechtsfragen stellen sich in dem – auch aus der allgemeinen Presseberichterstattung bekannten – Fall des im Jahr 2003 gestorbenen früheren nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann (Finanzierung eines Wahlkampf-Flyers). Nach derzeitigem Sachstand vertreten die mittelverwaltende Stelle und der Bundesschatzmeister der FDP insoweit unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Der Gesetzgeber sollte beim Problem der sanktionsbefreienden Selbstanzeige Klarheit schaffen.

c) Nicht sanktionierte Pflichten und Rechtsverstöße

Das Parteiengesetz verfügt seit der Gesetzesnovelle 2002 über ein detailliert geregeltes, abgestuftes Verfahren zur Prüfung von Unrichtigkeiten (§ 23a PartG), das Sanktionensystem selber ist ausdifferenziert. Andererseits gibt es Rechtspflichten bzw. Rechtsverstöße, für die das Gesetz keine Sanktionsmöglichkeit vorsieht. Pflichten und Verbote, die nicht sanktionsbewehrt sind, kann man letztlich nicht durchsetzen. Sie deuten zudem auf Ungereimtheiten in der Gesetzessystematik hin. Als denkbare Ahndung käme zumindest die Auferlegung einer Geldbuße in Betracht. Nicht sanktionsbewehrt sind derzeit

– das Verbot von Barspenden über 1 000 Euro (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG);

– die Pflicht zur unverzüglichen Anzeige von Großspenden von über 50 000 Euro (§ 25 Abs. 3 Satz 2 PartG);

– die Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts (§ 23 Abs. 1 PartG) bei nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmenden Parteien.

Auf den letztgenannten Umstand hatte die Kommission bereits in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 hingewiesen;[84] auf die dortige Begründung kann hier verwiesen werden. Ebenso wie bereits der Bundesrechnungshof[85] und wie die Herzog-Kommission[86] plädiert die Kommission erneut dafür, Parteien, die ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nicht nachkommen, die steuerliche Privilegierung von Spenden (§ 10b Abs. 2, § 34g EStG) abzuerkennen.

6. Weitere Einzelfragen

a) Regelmäßiges Überschreiten der absoluten Obergrenze

Die Kommission hat in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001[87] beschrieben, dass die Summe aus Wähleranteil und Zuwendungsanteil (Beiträge und Spenden) – in der Addition aller Parteien – rein rechnerisch die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG schon seit geraumer Zeit regelmäßig überschreitet. In den Jahren 1995 bis 1997 wurde die – damals auf 230 Mio. DM festgesetzte – Grenze um ca. 40 Prozent überschritten. Nach der Erhöhung der absoluten Obergrenze durch das 7. PartGÄndG überschritt die errechnete Summe die absolute Obergrenze um mehr als ein Drittel. Auch nach der Gesetzesnovelle 2002 mit einer erneuten Erhöhung der Obergrenze auf nunmehr 133 Mio. Euro und einer Veränderung der Berechnungsgrundlagen („Einsatzwerte“) des § 18 Abs. 3 PartG hält diese Tendenz weiterhin an.

Der Anspruch der Parteien besteht dann nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht (§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG = § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG a. F.). Deshalb ist es zur Einhaltung der absoluten Obergrenze in der Vergangenheit stets erforderlich gewesen, die Summe der für die einzelnen Parteien errechneten Ansprüche auf die Höhe der absoluten Obergrenze zu kürzen. Diese Kappung führt dazu, dass der Betrag, den die einzelne Partei pro Wählerstimme und pro Euro aus zugewandtem Mitgliedsbeitrag oder Spende vom Staat erhält, effektiv niedriger ist als in § 18 Abs. 3 PartG als „Einsatzwert“ nominell angegeben. Diese werden zu reinen Rechnungsposten. Das mindert die Transparenz der Berechnung der staatlichen Finanzleistungen an die Parteien. Es führt außerdem zu erheblichen Problemen im Festsetzungsverfahren und bei korrigierenden Neufestsetzungen.

Die Kommission wiederholt daher ihre Empfehlung an den Gesetzgeber, das regelmäßige und erhebliche Überschreiten der absoluten Obergrenze durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen zu verhindern. Anzustreben wäre, die in § 18 Abs. 3 PartG genannten Beträge („Einsatzwerte“) so zu bestimmen, dass die absolute Obergrenze voraussichtlich möglichst nicht oder allenfalls knapp überschritten wird. Dazu ist eine deutliche Absenkung der derzeit in § 18 Abs. 3 PartG festgelegten Beträge erforderlich.

Die Kommission bedauert, dass der Gesetzgeber dieser Empfehlung bislang nicht gefolgt ist, zumal seine Umsetzung – wie beschrieben – nicht zwingend mit einer effektiven Einbuße der Parteien bei der staatlichen Teilfinanzierung verbunden wäre.

b) „Dreiländerquorum“ beim Zuwendungsanteil

Artikel 3 des 8. PartGÄndG bestimmt, dass am 1. Januar 2005 eine Änderung des Quorums beim Zuwendungsanteil in Kraft tritt: Nach § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG in der ab 2005 gültigen Fassung haben Parteien nur dann noch Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 (auf den Zuschuss von 0,38 Euro für jeden zugewandten Euro bis zu einer Höhe von 3 300 Euro je natürliche Person), die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder bei mindestens drei der jeweils letzten Landtagswahlen 1,0 vom Hundert oder bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen 5,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen Stimmen erreicht haben.

---

[84] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 63 (Empfehlung Nr. 66)
[85] Bundestagsdrucksache 11/3056, Nr. 34
[86] Bundestagsdrucksache 14/637, S. 38
[87] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 27 f. (Empfehlung Nr. 4)

Die Kommission hatte demgegenüber in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001[88] empfohlen, von einer Verschärfung des Teilhabequorums für die staatliche Parteienfinanzierung abzusehen. Grund dafür ist, dass solchen Änderungen enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind, weil es um einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien geht.[89] Die Empfehlung der Kommission betraf konkret die damaligen Überlegungen für Änderungen beim Wählerstimmenquorum. Die aufgezeigten Bedenken gelten aber sinngemäß für Verschärfungen beim Zuwendungsanteil. Auch eine solche Änderung greift in die Chancengleichheit der Parteien ein. Mit der Neureglung des § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG (Fassung 2005) geht der Gesetzgeber ein verfassungsrechtliches Risiko ein. Beim BVerfG ist dagegen bereits eine Organklage anhängig.[90]

c) Bagatellgrenze für Barspenden

§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG bestimmt, dass „bis zu einem Betrag von 1 000 Euro (…) eine Spende mittels Bargeld erfolgen“ kann. So wünschenswert knapp und vermeintlich klar die Vorschrift auch formuliert ist, führt sie gleichwohl zu Auslegungsproblemen. Unklar ist nämlich, wie die 1 000 Euro-Grenze gemeint ist; denkbar wäre:

– je Einzelfall (also z. B. für eine so genannte „Tellersammlung“ bei einer Parteiversammlung, ohne dass deshalb eine weitere Barspende desselben Spenders kurze Zeit später ausgeschlossen wäre),

– oder pro Person und Jahr (Rechnungsjahr)

– oder je Gliederung und Jahr (Rechnungsjahr).

Die Gesetzesbegründung[91] gibt keinen Aufschluss darüber, welche dieser Auslegungsmöglichkeiten dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Die Bundestagsverwaltung vertritt derzeit die erstgenannte Variante. Das mag eine sinnvolle Auslegung sein, die sich aus Gründen der Handhabbarkeit der Norm anbietet, ohne die Spendentätigkeit über Gebühr einzuschränken. Gleichwohl wäre es aus Gründen der Rechtssicherheit und Normenklarheit wünschenswert, wenn der Gesetzgeber seinen Willen präzisierte.

d) Einvernehmen und Kostentragung bei der Beiziehung externer Wirtschaftsprüfer

Wenn dem Präsidenten des Deutschen Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Rechenschaftsbericht einer Partei Unrichtigkeiten enthält (§ 23a Abs. 2 Satz 1 PartG) und diese auch durch die zunächst einzuholende Stellungnahme der Partei einschließlich der Bestätigung durch ihren Wirtschaftsprüfer (§ 23a Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG) nicht ausgeräumt werden, kann der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 3 PartG einen externen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl mit der Prüfung beauftragen. Dies kann er allerdings nur „im Einvernehmen mit der Partei“ (§ 23a Abs. 3 Satz 1PartG) und auf eigene Kosten, also des Bundestages (§ 23a Abs. 3 Satz 3 PartG).

Nach Auffassung der Kommission sind diese beiden Einschränkungen nicht akzeptabel und – soweit ersichtlich – ohne Beispiel.

Das erforderliche Einvernehmen der Partei schränkt das dem Bundestagspräsidenten in derselben Vorschrift eingeräumte freie Wahlrecht bei der Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers ein. Dafür ist kein sachlicher Grund zu erkennen. In der Gesetzesbegründung[92] heißt es, mit dem Einvernehmenserfordernis solle sichergestellt werden, dass der Partei kein Prüfer aufgezwungen werde, gegen den sie Ablehnungsgründe gelten machen könne, und dass sie keine unmittelbare Ausforschung durch eine staatliche Stelle zu befürchten habe. Beide angeführten Gründe sind nicht stichhaltig.

Welche Prüfer von der Prüfung des Rechenschaftsberichts einer Partei ausgeschlossen sind, ist im Gesetz geregelt (§ 31 Abs. 1 und 2 PartG). Darüber hinausgehende Ablehnungsgründe sind nicht anzuerkennen. Dem Interesse der Partei an der Geheimhaltung interner Vorgänge – soweit ein solches angesichts des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) überhaupt schützenswert ist – wird sowohl durch die berufsrechtliche als auch durch die spezialgesetzliche Verschwiegenheitspflicht der Prüfer (§ 31 Abs. 3 PartG) hinreichend Rechnung getragen. Das Prüfungsverfahren nach § 23a PartG ist in abgestufte Schritte gegliedert. Erst wenn die zu seiner Einleitung erforderlichen „konkreten Anhaltspunkte“ für Unrichtigkeiten auch durch die Stellungnahme der Partei und ihres Wirtschaftsprüfers nicht ausgeräumt sind, kommt die Beauftragung eines externen Prüfers in Betracht. Mithin werden schon gewichtige Hinweise auf Unregelmäßigkeiten vorliegen müssen, ehe es zu diesem Schritt kommt. Es ist also die Partei, die durch ihren Rechenschaftsbericht den Anlass zu der intensiveren Überprüfung gesetzt hat. Dann rechtfertigt es das Transparenzgebot, diesen Anhaltspunkten auch durch einen Prüfer nachzugehen, der nicht von der Billigung des zu Prüfenden abhängt.

Der Hinweis auf die Staatsfreiheit der Parteien (Schutz vor staatlicher Ausforschung) verfängt nicht. Dieser Grundsatz wird nicht unzulässigerweise eingeschränkt; immerhin geht es darum, ob die Partei Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung beanspruchen kann.

Vollends inakzeptabel ist, dass eine Partei, die aufgrund ihres unzureichenden Rechenschaftsberichts die Ursache für die Prüfung durch den externen Prüfer gesetzt hat, die dadurch entstehenden Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen kann. Das widerspricht verwaltungsrechtlichen Grundsätzen.

Nur ergänzend sei angemerkt, dass die Vorschrift auch deshalb missglückt ist, weil nicht geregelt ist, wie zu

---

[88] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 30 (Empfehlung Nr. 8)

[89] vgl. dazu Bundestagsdrucksache 14/6711, Morlok, Gutachten S. 64 f., Klein, Gutachten S. 45, unter Hinweis auf BVerfGE 24,300

[90] AZ: 2 BvE 1/02 u. a.

[91] Bundestagsdrucksache 14/8778, S. 14, li. Sp. Nr. 16

[92] Bundestagsdrucksache 14/8778, S. 18 r. Sp. unten/S. 19 li. Sp. oben

verfahren ist, wenn das erforderliche Einvernehmen zwischen dem Bundestagspräsidenten und der Partei nicht zustande kommt.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, hier alsbald Abhilfe zu schaffen.

e) Korrigierte Rechenschaftsberichte für zurückliegende Jahre

Gemäß § 23a Abs. 5 Satz 1 PartG hat eine Partei ihren fehlerhaften Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben (mit einem neuen Prüfertestat). Nur wenn der zu berichtigende Betrag im Einzelfall 10 000 Euro und im Rechnungsjahr je Partei 50 000 Euro nicht übersteigt, kann die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden (§ 23a Abs. 5 Satz 3 PartG).

Die Schatzmeister der im Bundestag vertretenen Parteien haben bei ihrer Anhörung durch die Kommission den bürokratischen Aufwand dieser Regelung beklagt: Die teils größeren, teils kleineren Prüfverfahren im Berichtszeitraum haben dazu geführt, dass Rechenschaftsberichte für (teilweise schon länger) zurückliegende Jahre berichtigt und neu vorgelegt werden müssen; das kann, wenn sich die Berichtigung auf weitere Jahre auswirkt, zur Folge haben, dass berichtigte Rechenschaftsberichte für mehrere Jahre neu einzureichen sind. Werden wiederholt Unrichtigkeiten entdeckt, kann das zu einer ganzen Reihe neu einzureichender Rechenschaftsberichte führen. Die Kommission pflichtet den Parteischatzmeistern bei, dass solcher Aufwand eher zu Unübersichtlichkeit führt und der Transparenz der Rechnungslegung schadet. Die interessierte Öffentlichkeit dürfte, nachdem eine Unrichtigkeit publik geworden ist, die Mitteilung, dass der Fehler korrigiert wurde und um welchen Betrag, um welchen Rechnungsposten und um welches Rechnungsjahr es ging, eher zeitnah im nächsten abzugebenden Rechenschaftsbericht erwarten. Die Kommission sieht jedenfalls keinen gravierenden Verlust an Transparenz, wenn erforderliche Berichtigungen jeweils im nächsten Rechenschaftsbericht deklariert würden. Sie empfiehlt daher, die Regelung des § 23a Abs. 5 PartG in diesem Sinne zu überdenken. Als Mindestlösung käme in Betracht, den Anwendungsbereich von Satz 3 der Vorschrift durch Anhebung der dort genannten Beträge zu erweitern.

f) Verwaltungspraxis der mittelverwaltenden Behörde

Im Berichtszeitraum hat der Präsident des Deutschen Bundestages eine Vielzahl von größeren und kleineren Prüfverfahren eingeleitet. Verdachtshinweise oder Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten gehen ihm teilweise von dritter Seite zu. Oft handelt es sich um Pressemeldungen, bisweilen sind es auch anonyme Hinweise, teilweise handelt es sich um Selbstanzeigen einer Partei gemäß § 23b PartG. Wie groß die Zahl der Verfahren ist und wie langwierig sie sein können, wird aus den oben angeführten Tätigkeitsberichten des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG a. F., § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG deutlich.[93]

Die Parteischatzmeister haben in ihrer Anhörung vor der Kommission beklagt, dass der Aufwand, den die Einleitung eines Prüfverfahrens nach § 23a PartG mit sich bringt, namentlich die Kosten für die regelmäßig geforderte Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers und dessen Testat, bisweilen in keinem Verhältnis zu dem Anlass steht. Es sei unzumutbar, wenn aufgrund vager Verdächtigungen mit erheblichem Aufwand parteiinterne Recherchen betrieben werden müssen. In vielen Fällen – das wird auch durch die o. a. Tätigkeitsberichte des Bundestagspräsidenten belegt – erwiesen sich die Meldungen oder Hinweise als unbegründet.

Die Kommission möchte demgegenüber betonen, dass der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle von Amts wegen verpflichtet ist, ernst zu nehmenden Berichten und Hinweisen über Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht oder über ein Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen nachzugehen. Sein Verwaltungshandeln steht zudem im Blickfeld der Medien; ein Nichttätigwerden des Bundestagspräsidenten trotz konkreter Verdachtsmomente i. S. v. § 23a Abs. 2 PartG könnte seinerseits rechtliche und politische Kritik erfahren und Zweifel an der gesetzestreuen und neutralen Wahrnehmung seiner Aufgaben begründen.

Mit dem 8. PartGÄndG hat der Gesetzgeber für die Prüftätigkeit der mittelverwaltenden Stelle ein spezielles, gestuftes Verfahren eingeführt. Daneben gilt nach dem subsidiär heranzuziehenden Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. § 1 Abs. 2 VwVfG) selbstverständlich, dass jedes Verwaltungshandeln, namentlich Art und Umfang der Ermittlungstätigkeit, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss. Insbesondere ist vom Gewicht des öffentlichen Interesses abhängig, ob eine zeitraubende oder kostspielige Ermittlungstätigkeit angebracht ist.[94]

Die jetzige Gesetzeslage ist noch jung; ihre Handhabung ist noch nicht gesichert. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die mittelverwaltende Stelle auch in Anwendung der neuen Gesetzeslage das richtige Augenmaß finden wird, also z. B. geeignete Maßstäbe dafür entwickeln wird, wann „konkrete Anhaltspunkte“ i. S. v. § 23a Abs. 2 PartG für die Einleitung eines Prüfverfahrens vorliegen und welche Art von Recherche und Aufwand der konkrete Fall erfordert.

III. Parteienspezifischer Preisindex

Nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992[95] ist es „dem Gesetzgeber unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts etwa notwendigen Anpassungen (der) absoluten Obergrenze staatlicher Zuwen-

---

[93] Bundestagsdrucksache 14/4747 vom 21. November 2000, Bundestagsdrucksache 14/7979 vom 10. Januar 2002

[94] vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 6. Aufl. 2001, § 24 Rdnr. 36 ff., § 26 Rdnr. 8

[95] BVerfGE 85, 264 (291 f.)

dungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.“ Diesen Hinweis hat der Gesetzgeber mit der Regelung über den so genannten parteienspezifischen Preisindex aufgegriffen, der aufgrund eines besonderen Warenkorbes ermittelt wird (§ 18 Abs. 6 PartG). Er ist auch der Anregung des BVerfG gefolgt, diese Aufgabe einer Kommission unabhängiger Sachverständiger zu übertragen.

Auf dieser Grundlage haben die Herzog-Kommission und die jetzige Kommission ihre Berichte dem Deutschen Bundestag übermittelt. Der Gesetzgeber hat die Feststellungen zum Anlass genommen, die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG bislang zwei Mal zu erhöhen, nämlich zunächst durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999[96] von 230 auf 245 Mio. DM und sodann durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 29. Juni 2002[97] auf 133 Mio. Euro (= rd. 260,125 Mio. DM). Das entspricht im Endergebnis dem denkbaren Betrag, der sich aus den von der Kommission festgestellten Indexwerten ergab. Die Entscheidung, ob diese Erhöhungen angesichts der vielfältigen Spar- und Kürzungsmaßnahmen in vielen anderen Lebensbereichen politisch vertretbar sind, fällt in den Einschätzungs- und Verantwortungsbereich des Gesetzgebers.

Der Gesetzgeber ist zudem der Empfehlung der Kommission in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 gefolgt[98] und hat die jährliche Feststellung des parteienspezifischen Preisindex dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes übertragen (nunmehr § 18 Abs. 6 Satz 2 PartG).

Die Regelung über den parteienspezifischen Preisindex hat sich grundsätzlich bewährt. Der Preisindex und die Erhöhung der absoluten Obergrenze wurden seit 1994 in der Öffentlichkeit nicht mehr kontrovers diskutiert. Die Kommission ist sicher, dass auch nach der Übertragung dieser Aufgabe an den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes eine sachliche Behandlung dieser Thematik weiterhin gewährleistet ist und dass den Feststellungen dieser fachlich dafür ausgewiesenen Behörde dieselbe befriedende Wirkung zukommt, die in den vergangenen Jahren durch die Berichte der Kommission erreicht wurde.

1. Entwicklung des parteienspezifischen Warenkorbes und des Preisindex

Die Aufstellung und Fortschreibung eines parteienspezifischen Warenkorbes und darauf beruhender Preisreihen bereiten praktische Probleme. Da das Statistische Bundesamt mangels entsprechender gesetzlicher Bestimmungen in Teilbereichen geeignete Preisreihen nicht zur Verfügung stellen kann, müssen die erforderlichen Daten gesondert erhoben werden, z. B. im Teilkorb der parteienspezifischen Medienkosten (Werbespots im privatrechtlichen Fernsehen und Rundfunk; Zeitungsanzeigen; Werbeplakatflächen). Insoweit kann auf den Bericht der Herzog-Kommission[99] und auf den Bericht der jetzigen Kommission zur Überprüfung des parteienspezifischen Warenkorbes vom 13. Juni 2003[100] verwiesen werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es eines parteienspezifischen Preisindex und des ihm zugrunde liegenden Warenkorbes weiterhin bedarf, ob die Ermittlung der Preisentwicklung der parteienspezifischen Ausgaben einfacher gestaltet und ob der diesbezügliche Aufwand reduziert werden kann. Die Kommission hat dies bereits in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 thematisiert und angekündigt, in diesem Abschlussbericht dazu einen Vorschlag zu unterbreiten.[101]

Die Berechtigung dieser Fragestellung zeigt sich, wenn man die Entwicklung des parteienspezifischen Preisindex mit dem allgemeinen Verbraucherpreisindex vergleicht. Die Kommission hat – mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes – eine solche vergleichende Betrachtung angestellt. Grundlage dafür waren die in den Anlagen 7 bis 9 dargestellten Tabellen und Schaubilder. Aus ihnen wird Folgendes deutlich:

In den ersten Jahren waren die Entwicklung des parteienspezifischen Preisindex und die des allgemeinen Verbraucherpreisindex noch sehr unterschiedlich. Der parteienspezifische Preisindex war in den Jahren 1995 bis 1999 durch deutliche Schwankungen gekennzeichnet, die sich allerdings über die Jahre ausglichen. Seit dem Jahr 1999 dagegen zeigen sich zwischen den Verläufen des parteienspezifischen Preisindex und des allgemeinen Verbraucherpreisindex keine signifikanten Unterschiede mehr. Ihre Entwicklung verläuft weitgehend parallel.

Die Kommission führt – in Übereinstimmung mit dem Statistischen Bundesamt – die erwähnten Divergenzen in den Jahren 1995 bis 1999 vor allem auf zwei Umstände zurück: Zum einen war dieser Zeitraum durch eine gravierende Veränderung in der Preisentwicklung bei den Medienkosten gekennzeichnet, die im Rahmen des parteienspezifischen Warenkorbes von besonderem Gewicht sind (derzeit mit einem Wägungsanteil von 28 Prozent). Zum anderen war und ist gerade deren Ermittlung – mangels anderer geeigneter amtlicher Preisreihen – mit den oben dargestellten besonderen Schwierigkeiten verbunden. Schon die Vorgängerkommission hat es für erforderlich gehalten, nach der erstmaligen Festlegung des parteienspezifischen Warenkorbes im Jahr 1996[102] bereits im folgenden Jahr den Warenkorb zu korrigieren und gerade im Bereich der Medienkosten verfeinerte Methoden, namentlich durch besondere Preisreihen, zur Ermittlung der Preisentwicklung festzulegen.[103] Dies hat die jetzige Kommission in ihrem Bericht

[96] BGBl. I S. 146
[97] BGBl. I. S. 2268
[98] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 32 (Empfehlung Nr. 13)
[99] Bundestagsdrucksache 14/637, S. 37
[100] Bundestagsdrucksache 15/1270 vom 17. Juni 2003
[101] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 32, l. Sp. (Empfehlung 12)
[102] Bundestagsdrucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996
[103] Bundestagsdrucksache 13/7517 vom 15. April 1997

vom 13. Juni 2003[104] durch eine weitere Spezifizierung des Warenkorbes, gerade im Bereich der Medienkosten, fortgesetzt.

Die Kommission ist der Überzeugung, dass es infolge dieser Verfeinerungen gelungen ist, jedenfalls seit 1999 die Preisentwicklung der parteienspezifischen Ausgaben möglichst wirklichkeitsgetreu zu erfassen und darzustellen. Dies geschieht allerdings mit einem – wie dargestellt – erheblichen Aufwand. Diesen zu minimieren, ohne die Genauigkeit zu verlieren, ist der Kommission ein Anliegen.

2. Vorschlag: Gemischter Index und Verzicht auf den parteienspezifischen Warenkorb

Angesichts des weitgehend parallelen Verlaufs des parteienspezifischen Preisindex und des allgemeinen Verbraucherpreisindex seit dem Jahr 1999 hat die Kommission einen dritten – von ihr definierten – Index in die vergleichende Betrachtung einbezogen, der nachfolgend als „gemischter Index“ bezeichnet wird. Er setzt sich zusammen

– mit einem Wägungsanteil von 30 Prozent aus dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften (Index für Gesamtdeutschland) und

– mit einem Wägungsanteil von 70 Prozent aus dem allgemeinen Verbraucherpreisindex.

Der erstgenannte Wägungsanteil folgt daraus, dass mit genau diesem Gewicht und mit diesem Index die Personalkosten der Parteien auch im parteienspezifischen Warenkorb (Gütergruppe 1) veranschlagt sind. Der Rückgriff auf den allgemeinen Verbraucherpreisindex im Übrigen bietet sich an, weil auch im parteienspezifischen Warenkorb bei mehreren Gütern auf Teilindizes (Gütergruppen 3, 5, 6.2, 7, 8.1, 8.2., 9.6 b und 10) oder auf den Gesamtindex (Gütergruppe 11) dieses allgemeinen Verbraucherpreisindex abgestellt wird.[105]

Berechnet man für die Vergangenheit den Verlauf dieses „gemischten Index“ und vergleicht man ihn mit dem Verlauf des parteienspezifischen Preisindex und mit dem allgemeinen Verbraucherpreisindex, so ergibt sich, dass – jedenfalls ab dem Jahr 1999 – die Entwicklung dieses gemischten Index mit dem des parteienspezifischen Preisindex (und auch des allgemeinen Verbraucherpreisindex) weitgehend parallel verläuft. Verbleibende Unterschiede sind nach Auffassung der Kommission zu vernachlässigen.

Die Kommission ist, gestützt auf die Beratung durch das Statistische Bundesamt, mit diesem übereinstimmend der Auffassung, dass mit dem vorliegenden Datenmaterial über die Preisverläufe in den Jahren 1995 bis 2003 eine hinreichend verlässliche statistische Basis vorliegt.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in Zukunft den dargestellten gemischten Index als parteienspezifischen Preisindex zu verwenden und an die Stelle des bisherigen zu setzen. Dieser gemischte Index ist aufgrund seiner von der Kommission mit Bedacht so gewählten Wägungsanteile geeignet, die Preisentwicklung im Bereich der parteienspezifischen Ausgaben möglichst wirklichkeitsnah, aber ohne den bislang betriebenen statistischen Aufwand zu erfassen. Er bietet den Vorteil, dass er anhand der vom Statistischen Bundesamt ohnehin erhobenen amtlichen Preisreihen ohne weiteres schnell ermittelt werden kann. Gleichzeitig wird es dadurch überflüssig, einen speziellen parteienspezifischen Warenkorb festzulegen und in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Der dafür jeweils erforderliche Aufwand würde entfallen.

Die Kommission betrachtet diesen Vorschlag auch als einen bescheidenen Beitrag zur Entbürokratisierung in dieser komplexen Rechtsmaterie.

Die oben wiedergegebenen Ausführungen des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992[106] stehen nach Auffassung der Kommission dem hier unterbreiteten Vorschlag (Verzicht auf einen parteienspezifischen Warenkorb; gemischter Preisindex) nicht entgegen. Das Gericht hat seinerzeit in rechtstatsächlicher Hinsicht die Annahme nicht ausgeschlossen, dass die Entwicklung der „für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise“ sich von dem Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten so wesentlich unterscheiden werde, dass es eines speziellen parteienspezifischen Preisindex bedürfe. Diese Annahme hat sich in der Rückschau nicht bestätigt: Trotz Festlegung eines speziellen Warenkorbes, der die parteitypischen Ausgaben mit bestimmter Gewichtung wirklichkeitsnah zu erfassen sucht, ergibt die oben dargestellte vergleichende Betrachtung, dass zwischen dem darauf beruhenden parteienspezifischen Preisindex und dem allgemeinen Verbraucherpreisindex und ebenso zu dem gemischten Index kein wesentlicher Unterschied besteht. Von daher sieht die Kommission keinen Grund für die Annahme, dass ein Verzicht auf den parteienspezifischen Preisindex vom BVerfG beanstandet werden würde. Der Kommissionsvorschlag bedeutet auch keinen „Verzicht“ auf den parteienspezifischen Preisindex als solchen, sondern vereinfacht nur das Verfahren zu dessen Ermittlung; obsolet wird vielmehr die Festlegung, Überprüfung und Forschreibung eines diesem Preisindex zugrunde liegenden Warenkorbes.

Die Kommission stellt in Rechnung, dass der Gesetzgeber – schon wegen der Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens – auf diese Empfehlung nicht in Kürze reagieren wird. Folglich wird der am 1. Juli 2004 sein Amt antretende nächste Bundespräsident erneut eine Kommission berufen, die den parteienspezifischen Warenkorb zu überprüfen hat (§ 18 Abs. 7 Sätze 1–3 PartG). Bis deren Bericht vorliegt, wird die Preisindex-Reihe voraussichtlich (mindestens) um ein weiteres Jahr fortgeschrieben sein.

[104] Bundestagsdrucksache 15/1270 vom 17. Juni 2003, S. 8 f. (Gütergruppe 9)
[105] Bundestagsdrucksache 15/1270 vom 17. Juni 2003, Tabelle S. 10
[106] BVerfGE 85, 264 (291 f.)

Die jetzige Kommission erwartet, dass sich mit der fortgeschriebenen Preisreihe das oben dargestellte Bild verfestigen wird und dass ihre jetzige Empfehlung dadurch weitere Bestätigung und Bekräftigung erfahren wird.

IV. Transparenz in weiteren Bereichen der Politikfinanzierung

1. Sachlage: Pauschalkritik und Misstrauen gegenüber der Politikfinanzierung

Die Amtszeit der Kommission war, wie eingangs dargestellt, dadurch gekennzeichnet, dass durch Ermittlungen der Justiz, aber auch durch Berichte der Medien eine Vielzahl von Fällen bekannt wurde, die ein Fehlverhalten von Politikern im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen zum Gegenstand hatten. In einigen Fällen ging es auch um den Verdacht der Korruption und unzulässiger Einflussnahme (Bestechung, Vorteilsnahme u. a.). Diese größeren oder kleineren, teils zutreffenden, teilweise sich als falsch erweisenden „Skandalfälle“ gefährden die Vertrauenswürdigkeit der Parteien. Sie können Bausteine für eine ungerechtfertigte Kritik an der Parteiendemokratie als System darstellen.

Die Parteien stehen immer wieder in der – teilweise pauschalen – Kritik, dass ihnen reichlich und ungerechtfertigt Finanzmittel oder geldwerte Vorteile zukämen. Der Befund geht aber über den engeren Bereich der Parteienfinanzierung hinaus: Organisationen im Umfeld der Parteien, Parteistiftungen und der parlamentarische Bereich werden verdächtigt, die Parteien verdeckt zu finanzieren. Überhaupt wird der gesamte Politikbereich mit dem Pauschalurteil belegt, er sei zu teuer und überfinanziert. Der „Politikbetrieb“ wird unter einen Generalverdacht gestellt, der auf das Schlagwort von der „Selbstbedienung“ der Parteien und „der Politiker“ verkürzt werden kann.

Die Kommission schließt sich solcher Betrachtung nicht an. Sie sieht die Verknüpfung von berechtigter Einzelkritik und abwertendem Pauschalurteil mit Sorge. Sie befürchtet als deren Folge einen schleichenden Verlust des Vertrauens in die Parteiendemokratie. Dem gilt es entgegenzuwirken.

2. Vorschlag: Transparenz durch Politikfinanzierungsbericht

Nach Auffassung der Kommission ist ein Grund für das dargestellte Misstrauen die mangelnde Transparenz der Finanzierung dieses weiter gefassten Politikbereichs. Es geht einher mit fehlendem Wissen über und fehlender Einsichtsmöglichkeit in die Vielfältigkeit und Komplexität des „Politikbetriebs“. Deshalb sollte auch hinsichtlich der Finanzierung dieses weiteren Politikbereichs mehr Transparenz geschaffen werden. Das mag im Einzelnen „unbequem“ sein, wird aber auf Dauer Misstrauen in das Funktionieren der Parteiendemokratie abbauen können.

Die Organisation demokratischer Politik verursacht Aufwand und Kosten. Demokratische Beratung und Entscheidung kosten Zeit und Arbeitskraft von Menschen. Diese Selbstverständlichkeit sollte von den Handelnden im „Politikbetrieb“ offensiv vertreten werden. Solange den Bürgern unklar ist, für welche Institution oder Organisation staatliche Mittel in welcher Höhe und für welche näheren Aufgaben und Zwecke verwandt werden, ist der „Politikbetrieb“ leicht abwertender Kritik von populistisch argumentierenden Akteuren oder Beobachtern ausgesetzt.

Aus diesem Grund hat die Kommission in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001[107] die regelmäßige Vorlage und Veröffentlichung eines „Politikfinanzierungsberichts“ vorgeschlagen. In diesem soll das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen in dem näher zu definierenden „weiteren Politikbereich“ dargestellt werden.

Die Kommission wiederholt und bekräftigt hiermit diese Empfehlung. Sie hat ihren damaligen Vorschlag im Einzelnen begründet; sie hat in differenzierter Weise beschrieben, welche „weiteren Politikbereiche“ Gegenstand eines solchen Politikfinanzierungsberichts sein könnten. Das soll hier nicht im Einzelnen wiederholt, aber doch zum besseren Verständnis zusammengefasst kurz resümiert werden:

a) Hinsichtlich der einzelnen Felder des in einem solchen Bericht darzustellenden weiteren Politikbereichs unterscheidet die Kommission zwischen vier Bereichen:

(1) den Umfeldorganisationen,

(2) den parteinahen Stiftungen,

(3) der mittelbaren Finanzierung durch das Steuerrecht und

(4) dem Kernbereich der Politik und der Verfassungsordnung.

Zu (1): Die Parteien stehen in Beziehung zu verschiedenen Organisationen, Vereinigungen und Einrichtungen in ihrem Umfeld. Diese können je nach Satzungslage entweder ein unselbständiger Teil der Partei oder eine selbstständige Einrichtung außerhalb derselben sein. Sie stehen – mehr oder weniger – den politischen Zielen der Parteien nahe und nehmen wichtige Aufgaben im Bereich der politischen Meinungsbildung wahr. Zum Kreis dieser Unter- und Nebenorganisationen oder auch nur nahestehenden Institutionen gehören z. B. die jeweiligen Jugendorganisationen der Parteien, außerdem weitere Vereinigungen für besondere Personengruppen, wie z. B. die Frauen-Union oder die Mittelstandsvereinigung der CDU. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Einrichtungen, die im weitesten Sinne im Bereich der politischen Bildung tätig sind und dabei teilweise zu einer bestimmten Partei tendieren. Die Bezeichnungen sind unterschiedlich („Akademie“, „Bildungswerk“, „Bildungszentrum“ o. Ä.).

Um diesen Bereich der Organisationen und Vereinigungen im Umfeld der politischen Parteien trotz aller Unterschiede kurz bezeichnen zu können, wird hier der Begriff

[107] Bundestagsdrucksache 14/6710 vom 19. Juli 2001, S. 56 ff (Empfehlung Nr. 59)

„Umfeldorganisationen“ verwendet. Diese Organisationen können staatliche Mittel in unterschiedlicher Höhe und aus unterschiedlichen Haushaltsansätzen verschiedener Ressorts erhalten (z. B. aus dem Bundesjugendplan, aus Mitteln des Auswärtigen Amtes u. a.). Die Vielfalt ist groß. Es fehlt der Gesamtüberblick über den Umfang und die Verteilung der Mittel.

Zu (2): Eine besondere Stellung haben die parteinahen Stiftungen der größeren politischen Parteien (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Das BVerfG hat zur Abgrenzung zwischen den Parteien und den parteinahen Stiftungen das Wesentliche gesagt.[108] Die Stiftungen leisten wichtige Arbeit u. a. im Bereich der politischen Bildung, der Studienförderung, der politischen Forschung und der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung. Auch hier wäre eine Zusammenstellung aller zugewendeten öffentlichen Mittel ein Beitrag zur Transparenz.

Zu (3): Eine indirekte Form der Politikfinanzierung ist die steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien. Dadurch finanziert der Staat mittelbar die Parteien. Der Kommission ist bekannt, dass Gesamtdaten dazu nicht vorliegen.[109] Sie hält aber Schätzungen für möglich.

Zu (4): Von allen vorstehenden Formen der Politikfinanzierung deutlich zu unterscheiden ist schließlich der Bereich, der den Kernbereich der Politik und der Verfassungsordnung bildet. Das ist im Wesentlichen das parlamentarische Geschehen. Mithin zählen dazu insbesondere die Finanzierung der Fraktionen und die Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten (Letztere einschließlich ihrer Mitarbeiter). Auch insoweit wird immer wieder der pauschale Vorwurf erhoben, „die Politiker“ seien bei der Bewilligung von staatlichen Mitteln für ihr unmittelbares Tätigkeitsfeld großzügig, der gesamte Politikbereich sei zu teuer.

b) Die Kommission ist sich bewusst, dass sich ihr Auftrag auf den (engeren) Bereich des Rechts der Parteienfinanzierung bezieht. Fragen der Finanzierung der Umfeldorganisationen, der Stiftungen und der parlamentarischen Arbeit gehören nicht dazu. Andererseits sind gerade die finanziellen Beziehungen der Parteien zu den Umfeldorganisationen, die Kooperation mit den parteinahen Stiftungen und die Nähe zu der Arbeit der Fraktionen und der Abgeordneten immer wieder Gegenstand der Kritik. Das veranlasst die Kommission, die vorliegende – weitergehende – Empfehlung zu geben.[110]

c) Die Kommission verkennt nicht, dass Teile des vorstehend umschriebenen „weiteren Politikbereichs“ bereits nach geltendem Recht einer öffentlichen Kontrolle unterliegen: Die Fraktionen als Teilgliederungen der Parlaments haben öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 52 Abs. 1 AbgG) und unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 53 AbgG). Die parteinahen Stiftungen unterliegen ebenfalls der externen Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs.

Nach Auffassung der Kommission wäre es deshalb verfehlt, eine Lösung zu suchen, mit der darüber hinausgehend der gesamte oben beschriebene „weitere Politikbereich“ pauschal einer dem Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG vergleichbaren Rechenschaftspflicht unterworfen würde. Für die Umfeldorganisationen dürfte es – schon wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen – schwer fallen, eindeutige Kriterien festzulegen, damit sie einer Partei im Sinne einer gemeinsamen Rechnungslegung „zugeordnet“ werden können. Es ist überdies ausgeschlossen, den Parteien oder den selbstständigen Organisationen vorzuschreiben, welche Organisationsform sie zu wählen haben. Das würde jedenfalls gegen die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG) und die Staatsfreiheit der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) verstoßen.

d) Ausreichend, aus den obigen Gründen aber auch geboten, wäre dagegen der hier vorgeschlagene Bericht über die Finanzierung dieses „weiteren Politikbereichs“: Die Bundesregierung sollte gesetzlich verpflichtet werden, in bestimmten zeitlichen Abständen einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen im Bereich der Politikfinanzierung im Zusammenhang dargestellt wird.

Derzeit gibt es für die breite Öffentlichkeit keine zusammenhängende Übersicht, welche Einrichtungen in welcher Höhe aus welchen Haushaltsansätzen staatliche Mittel erhalten.[111] Ein auch in der Darstellung übersichtlicher und verständlicher Bericht darüber, welche staatlichen oder nichtstaatlichen Institutionen in welchem Umfang staatliche Mittel erhalten, wäre ein entscheidender Gewinn an Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung. Ähnliche Berichtspflichten gibt es auf Bundesebene derzeit schon zu vielen anderen Politikfeldern.

Es bedürfte genauer Festlegung, welche Organisationen und Institutionen durch einen solchen „Politikfinanzierungsbericht“ erfasst werden sollten. Gegenstand, Verfahren und Zuständigkeiten eines solchen Politikfinanzierungsberichts sollten ggf. – soweit erforderlich – gesetzlich abgesichert und geregelt werden. Der Bericht

[108] vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, BVerfGE 73, 1 (31 ff.), ferner Günther/Vesper, ZRP 1994, 289 (290 f.)

[109] vgl. den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, III. E., S. 31 f.

[110] vgl. zu den parteinahen Stiftungen bereits die Weizsäcker-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 10, 36

[111] vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 14/4019, S. 10 ff.: Antwort der Bundesregierung (damalige Staatssekretärin Brigitte Zypries, BMI) vom 11. August 2000 auf eine schriftliche Frage des Abgeordneten Jürgen Koppelin (Haushaltsmittel für fünf politische Stiftungen in den Jahren 1998 und 1999)

sollte im Abstand von fünf Jahren erstellt werden. Er sollte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache und zur Behandlung durch den Deutschen Bundestag vorlegt werden.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei ausdrücklich betont und wiederholt: Diese Empfehlung zielt nicht darauf ab, eine Kürzung der Finanzmittel für die Vielzahl der im weiteren Politikumfeld tätigen Organisationen und Einrichtungen oder etwa für die Fraktionen und Abgeordneten anzustoßen. Ziel dieser Empfehlung ist die Herstellung von Transparenz für Gesetzgeber und Öffentlichkeit durch eine – bislang so nicht verfügbare – übersichtliche Zusammenstellung aller öffentlichen Finanzleistungen für den beschriebenen Bereich. Zugleich würde ein solcher Gesamtüberblick den Gesetzgeber und die politisch Verantwortlichen in die Lage versetzen, die Angemessenheit des Einsatzes staatlicher Mittel besser zu beurteilen und ihre Verteilung effektiver zu gestalten.

C. Abschließende Überlegungen

I. Künftige Aufgabe der Kommission

Die gesetzlich festgelegten Aufgaben der Kommission (§ 18 Abs. 7 PartG) sind eingangs dargestellt. Sie sind – im Vergleich zum ursprünglichen Aufgabenkreis der Kommission – bereits durch die jüngste Gesetzesnovelle (das 8. PartGÄndG) reduziert worden, indem die jährliche Ermittlung des parteienspezifischen Preisindex dem Statistischen Bundesamt übertragen wurde.

Wenn der Gesetzgeber der obigen Empfehlung[112] der Kommission folgt und den dort dargestellten gemischten Preisindex anstelle des derzeitigen parteienspezifischen Preisindex verwendet, hätte das weitere Konsequenzen für den Aufgabenkreis der Kommission: Folge wäre, dass es eines parteienspezifischen Warenkorbes nicht mehr bedürfte; es entfiele die Aufgabe der Kommission, diesen gemäß § 18 Abs. 7 Sätze 1 bis 3 PartG zu überprüfen, d. h. seine Zusammensetzung und Gewichtung sowie das Basisjahr neu festzulegen. Diesen Aufwand obsolet zu machen, ist gerade Sinn und Zweck dieses Kommissionsvorschlages.

Übrig bliebe als Aufgabe der Kommission allein die in § 18 Abs. 7 Satz 4 PartG vorgesehene Möglichkeit, dass bei (gemeint ist: vor geplanten) Änderungen in der Struktur der staatlichen Parteienfinanzierung auf Verlangen des Deutschen Bundestages erneut eine Kommission einberufen werden soll, (zu ergänzen wäre:) damit diese – wie in der Vergangenheit – Empfehlungen für den Gesetzgeber ausarbeitet.

Allein diese nur eventuelle Aufgabenzuweisung macht es nicht erforderlich und rechtfertigt es nicht, im Parteiengesetz überhaupt noch eine Kommission von Sachverständigen für Fragen der Parteienfinanzierung als ad hoc zu berufende Kommission oder als Dauereinrichtung vorzusehen. Die bereits erfolgte Aufgabenübertragung auf das Statistische Bundesamt (Feststellung des parteienspezifischen Preisindex) und der Vorschlag zum gemischten Preisindex im vorliegenden Bericht (mit dem Wegfall des parteienspezifischen Warenkorbes) machen die Kommission überflüssig.

Die bisherigen Aufgabenzuweisungen in den beiden letzten Absätzen von § 18 PartG könnten folglich so formuliert werden, dass nur noch die Aufgabe des Statistischen Bundesamtes zur jährlichen Ermittlung des parteienspezifischen Preisindex (derzeit § 18 Abs. 6 Satz 2 PartG) und dessen Zusammensetzung (gemischter Index gemäß obigem Vorschlag) festgelegt werden.

Auf die gesetzliche Installation einer Kommission von Sachverständigen für Fragen der Parteienfinanzierung (derzeit § 18 Abs. 7 PartG) kann auch deshalb verzichtet werden, weil die Möglichkeit und Befugnis, eine solche Kommission zu berufen, dem Bundespräsidenten schon aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung gegeben ist. Demgemäß haben Bundespräsident Professor Dr. Karl Carstens im Jahr 1982 (auf eine Bitte der damals im Bundestag vertretenen Parteien) und Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker im Jahr 1992 (nachdem das BVerfG wesentliche Teile des damals geltenden PartG für nichtig erklärte) jeweils ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage allein aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Staatsoberhaupt eine Sachverständigenkommission berufen.[113] Auf dieselbe Befugnis gestützt hat auch Bundespräsident Johannes Rau im Jahr 2000 der jetzigen Kommission einen umfassenden Prüfungsauftrag erteilt.

Die Kommission wiederholt insoweit ihre Empfehlung aus ihrem Bericht vom 18. Juli 2001,[114] dass Einberufung und Aufgaben einer künftigen Parteienfinanzierungskommission in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden sollten. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, eine solche Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Inhalt sein soll. Es kann – wie die Vergangenheit zeigt – darauf vertraut werden, dass der zu neutraler und überparteilicher Amtsführung verpflichtete jeweilige Bundespräsident von seinem staatspolitischen Ermessen sachgerecht Gebrauch machen wird.

II. Ausblick

Der Gesetzgeber hat sich zahlreiche Empfehlungen der Kommission in ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 zu eigen gemacht und sie mit der Gesetzesnovelle 2002 umgesetzt. Die Kommission zeigt mit dem vorliegenden Bericht auf, wo noch Defizite bestehen bzw. wo sich neue Probleme auftun. Sie empfiehlt dem Gesetzgeber, diese zu beobachten und ggf. tätig zu werden.

---

[112] s. o. C.III.

[113] Die Berufung der Kommission stellt eine Anordnung oder Verfügung des Bundespräsidenten i. S. v. Artikel 58 Satz 1 GG dar, die der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister bedarf.

[114] Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 74 (Empfehlung Nr. 80)

Die im Berichtszeitraum bekannt gewordenen Rechtsverstöße im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen sind und waren, ungeachtet von Mängeln der Rechtslage und des Systems, in erster Linie zurückzuführen auf das Fehlverhalten von Personen, sei es Einzelner oder einer überschaubaren Gruppe. Der ganz überwiegende Teil der mit Parteispenden und Parteifinanzen befassten, oft ehrenamtlichen Mitarbeiter in den Parteien dagegen ist rechtstreu.

So sehr der Gesetzgeber sich auch bemüht, Mängel der Rechtslage zu beheben: gegen rechtswidriges und doloses Verhalten ist auch das beste Parteiengesetz nicht gefeit. Deutschland hat – im internationalen Vergleich – ein gutes, beinahe perfektionistisches Recht der Parteienfinanzierung. Wichtig ist, dass auch eine Änderung des Verhaltens derjenigen eintritt, die in der Hoffnung auf persönliche oder parteipolitische Vorteile sich zu Rechtsverstößen hinreißen lassen.

Berlin, den 10. Mai 2004

Dr. Hedda von Wedel
(Vorsitzende)

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Hans Günther Merk

Dr. Hans-Dietrich Winkhaus

Dr. Dieter Wunder

Anlage 1

Warenkorb 2002

errechnet aus Ausgaben für 2001[1] und Ausgaben für die Bundestagswahl 2002[2]

Ausgabenkategorie:		Errechnet in %	**Gerundet[3] in %**
1. Personal	1.1 Personal lt. Rechenschaftsbericht	29,1	**29,0**
	1.2 sonstige Personalkosten	1,6	**1,5**
2. Büroausstattung	2. Büromöbel etc.	2,9	**3,0**
3. Kfz-Kosten	3. Pkw	1,4	**1,5**
4. Versand	4. Versandkosten	4,7	**4,5**
5. Telekommunikation	5. Telefonkosten	2,7	**2,5**
6. EDV	6.1 EDV-Hardware	1,3	**1,5**
	6.2 EDV-Software	0,8	**1,0**
7. Bewirtung, Reise	7.1 Bewirtung	1,9	**2,0**
	7.2 Reisekosten	3,7	**3,5**
8. Mieten	8.1 Kalt-Miete Parteigebäude	5,8	**6,0**
	8.2 Nebenkosten	3,7	**3,5**
	8.3 Miete Veranstaltungsräume	3,4	**3,5**
9. Medienkosten, Druck und Vervielfältigung	9.1 privater Hörfunk / privates Fernsehen	1,6	**1,5**
	9.2 Plakatierung	6,5	**6,5**
	9.3 Zeitungsanzeigen	4,0	**4,0**
	9.4 Druck, Vervielfältigung	10,4	**10,5**
	9.5 Internet – Einrichtung und Betreuung	0,8	**1,0**
	9.6 Agenturkosten, sonstige Medienkosten	4,6	**4,5**
10. Beratungsleistungen	10. Wirtschaftsprüfung, Rechtsberatung, Meinungsforschung, andere Fragen	2,0	**2,0**
11. Sonstiges	11. Sonstiges	7,1	**7,0**
GESAMTSUMME	In %	100,0	**100,0**
	In Mill. Euro[4]	378	**378**

[1] Jahr 2001 mit 100% eingearbeitet
[2] Jahr 2002 (Bundestagswahl) mit 25% eingearbeitet
[3] gerundet auf 0,5 Prozentpunkte
[4] Ausgaben von SPD, CDU, CSU, B´90/Die Grünen, PDS

Anlage 2

Gegenüberstellung des Warenkorbes 1997 und des Warenkorbes 2002

Angaben in Prozent

1991 = 100		2002 = 100	
1 Personal	32,0	1 Personal	30,5
7 Büromaterial	2,0	2 Büroausstattung	3,0
8 Kfz-Kosten	2,0	3 Kfz-Kosten	1,5
2 Post	6,0	4 Versand	4,5
3 Telekom	4,0	5 Telekommunikation	2,5
6 EDV	5,0	6 EDV	2,5
9 Reisekosten	4,0	7 Bewirtung/Reise	5,5
5 Mieten	10,0	8 Mieten	13,0
10/4 Medien, Druckkosten	22,0	9 Medienkosten, Druck und Vervielfältigung	28,0
11 Sonstiges	13,0	10/11 Beratung (2,0)/ Sonstiges (7,0)	9,0
Gesamt	100,0	Gesamt	100,0

Anlage 3

Warenkorb 2002

mit Zuordnung der Preisreihen zur Fortschreibung des parteienspezifischen Preisindex

Güter		Gewichtung	Preisreihe
1. Personal	1.1. Personal lt. RB 1.2. Sonst. Personalkosten	29,0 % 1,5 %	Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften (Index für Gesamtdeutschland)
2. Büroausstattung	2. Büromöbel etc.	3,0 %	Teilindex „Büromöbel“(Holz- und Metallmöbel) [1]
3. Kfz-Kosten	3. Pkw	1,5 %	Teilindex „Kraftfahrerpreisindex“ [2]
4. Versand	4. Versandkosten	4,5 %	Teilindizes „Massensendungen“ und „Pressepost“, jeweils mit 50 Prozent [1]
5. Telekommunikation	5. Telefonkosten	2,5 %	Teilindex „Telekommunikationsdienstleistungen“ [2]
6. EDV	6.1. EDV-Hardware 6.2. EDV-Software	1,5 % 1,0 %	1. Teilindex „Datenverarbeitungsgeräte und –einrichtungen“ [1] 2. Teilindex „PC-Anwender-Software“ [2]
7. Bewirtung, Reise	7.1. Bewirtung 7.2. Reisekosten	2,0 % 3,5 %	1. Teilindex „Verpflegungsdienstleistungen“ [2] 2. Teilindizes „Fremde Verkehrsdienstleistungen“ und „Übernachtung in Hotels“, jeweils 50 Prozent [2]
8. Miete	8.1. Kalt-Miete Parteigebäude 8.2. Nebenkosten 8.3. Miete Veranstaltungsräume	6,0 % 3,5 % 3,5 %	1. Teilindex „Wohnungsmiete (Nettokaltmiete)“ [2] 2. Teilindizes „Regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung“ (13 Prozent), „Wasserversorgung, Müllabfuhr, Abwasser, andere Dienstleistungen“ (35 Prozent) und „Strom, Gas und andere Brennstoffe“ (52 Prozent) [2] 3. Eigene Preisreihe: Erhebung der Mietpreise für ausgewählte, größere Veranstaltungshallen [3]
9. Medienkosten, Druck und Vervielfältigung	9.1. privater Hörfunk und privates Fernsehen 9.2. Plakatierung 9.3. Zeitungsanzeigen 9.4. Druck, Vervielfältigung 9.5. Internet 9.6. Agenturkosten a) Vergabe von Medienaufträgen an Dritte b) Kosten der Informationsbeschaffung	1,5 % 6,5 % 4,0 % 10,5 % 1,0 % 4,5 %	1.-3. Eigene Preisreihen für [3] - Privater Hörfunk/privates TV - Plakatierung - Zeitungsanzeigen 4. Teilindex „Druckerzeugnisse“[1] 5. Index der tariflichen Monatsgehälter gemäß Flächentarifabschluss in der Metallindustrie 6. a) Index der tariflichen Monatsgehälter in der gewerblichen Wirtschaft (90 Prozent) b) Teilindizes „Bücher“ und „Zeitungen und Zeitschriften“, jeweils 50 Prozent, [2] (10 Prozent)
10. Beratungsleistungen	10.1. Wirtschaftsprüfung 10.2. Beratung (Rechtsberatung, Meinungsforschung, andere Fragen)	2,0 %	1. Teilindex „Steuerberatungsgebühren“ 2. Teilindex „Rechtsanwalts- und Notargebühren“ jeweils 50 Prozent [2]
11. Sonstiges	11. Sonstiges	7,0 %	Gesamtindex des Verbraucherindex

1) = Erzeugerpreisindex 2) = Verbraucherpreisindex 3) = Preisreihen von der Kommission aufgestellt

Anlage 4

Der Bundespräsident Berlin, den 17. September 2002

Frau
Dr. Hedda von Wedel
Mitglied des Europäischen Rechnungshofes
12, rue Alcide De Gasperi

L-1615 Luxemburg

Sehr geehrte Frau Dr. von Wedel,

Ich habe mich jüngst mit der Rechtslage nach dem am 1. Juli 2002 in Kraft getretenen Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes befasst, das auch eine Änderung der Aufgaben der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten mit sich gebracht hat.

Nach dem neuen § 18 Abs. 7 des Parteiengesetzes beschränken sich die Aufgaben der Kommission nunmehr darauf, den sogenannten parteienspezifischen Warenkorb zu überprüfen und ggf. neu zu gewichten. Empfehlungen für „Änderungen in der Struktur der staatlichen Finanzierung" soll die Kommission nun nur noch „auf Verlangen des Deutschen Bundestages" unterbreiten. Da das Änderungsgesetz keine Übergangsregelung enthält, gilt die neue Regelung nach allgemeinen Grundsätzen ab sofort und somit auch für die jetzige Parteienfinanzierungskommission.

Wie ich höre, wollen Sie und die anderen Mitglieder der Kommission in Kürze über den neu gefassten Aufgabenbereich der Kommission und über Ihr weiteres Arbeitsprogramm beraten.

noch Anlage 4

- 2 -

Zunächst möchte ich klarstellend einfach festhalten, dass die Gesetzesänderung nichts an der Tatsache ändert, dass Sie und Ihre Kollegen auch weiterhin für die Dauer meiner Amtszeit die von mir berufene Kommission bilden; eine Neuberufung halte ich für nicht erforderlich.

Ich möchte Sie weiter gerne wissen lassen, dass die Gesetzesänderung es meines Erachtens nicht ausschließt, dass die Kommission in ihrem Abschlussbericht, den Sie wohl bis Mitte 2004 vorlegen wollen, auch ein Resümee ihrer Arbeit während der gesamten Amtszeit zieht. Dazu könnte etwa gehören, dass Sie kritisch würdigen, wie der Gesetzgeber die Empfehlungen Ihres Berichts vom 18. Juli 2001 umgesetzt hat und – sofern dazu schon erste Erkenntnisse vorliegen – wie sich diese Gesetzesänderung in der Praxis bewährt hat. Ich wünschte mir das und würde mich freuen, wenn Sie und Ihre Kollegen sich dazu verstehen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr

Johannes Rau

Anlage 5

DER PRÄSIDENT
DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

11011 Berlin, 30. Oktober 2003

E: 31.10.2003

An die
Vorsitzende
der Parteienfinanzierungskommission
Frau Dr. Hedda von Wedel
Bundespräsidialamt

11010 Berlin

Sehr geehrte Frau Dr. von Wedel,

für Ihre Einladung zu einem Fachgespräch am 1. Dezember 2003 in die Villa Hammerschmidt, Bonn, danke ich Ihnen.

Ich begrüße es, dass die Parteienfinanzierungskommission beabsichtigt, im Sinne einer „Qualitätssicherung" die Erfahrungen mit der neuen Gesetzeslage nach dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes in ihren Abschlussbericht einfließen zu lassen.

Aufgrund eines Auslandstermins ist es mir leider nicht möglich, an dem Gespräch teilzunehmen. Daher wird der Termin wie zuletzt im Jahre 2001 durch Vertreter meiner Verwaltung wahrgenommen werden.

Wegen der Einzelheiten wird sich der Leiter des Referates Parteienfinanzierung, Herr MR Dr. Becher, mit Ihrem Sekretariat in Verbindung setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Wolfgang Thierse

Wolfgang Thierse

Anlage 6

Stellungnahme
der Kommission unabhängiger Sachverständiger
zu Fragen der Parteienfinanzierung
gegenüber dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Parteiengesetzes
(BT-Drucks. 14/2719, 14/7441 und 14/7778)[1]

I.

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung begrüßt, wenn es gelingt, noch in dieser Legislaturperiode eine grundlegende und ausgewogene Reform der Parteienfinanzierung zu verabschieden. Es wäre wünschenswert, wenn diese möglichst von allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien mitgetragen würde.

Die Kommission hat ihre Aufgabe gemäß § 18 Abs. 7 des Parteiengesetzes (PartG), vor einer Änderung in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung Empfehlungen vorzulegen, mit ihrem umfassenden Bericht vom 18. Juli 2001 erfüllt.[2] Sie sieht es nicht als ihre Aufgabe an, im laufenden Gesetzgebungsverfahren eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen in den vorliegenden Gesetzesentwürfen abzugeben.

Sie weist jedoch darauf hin, dass ihr Bericht vom 18. Juli 2001 einige Eckpunkte enthält, ohne die das Ziel ihrer Vorschläge nicht erreicht wird. Dazu gehören die Einführung der doppelten Buchführung und eines Straftatbestandes der vorsätzlich falschen Rechnungslegung. Beide Empfehlungen sollten aus Gründen der Verbesserung der Transparenz und der Ausgewogenheit der gesetzlichen Regelung nicht voneinander getrennt werden.

Dies vorausgeschickt, beschränkt sich die Kommission auf eine generelle Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen (nachfolgend: PartG-E) und zu Fragen, die sie selbst betreffen.

---

[1] Vom 4. März 2002, übersandt an die Vorsitzende des Bundestags-Innenausschusses mit Schreiben vom 6. März 2002

[2] BT-Drucks. 14/6710

noch Anlage 6

II.

1. Die Kommission bedauert nachdrücklich, dass nach der BT-Drucks. 14/7778 (§ 24 Abs. 1 PartG-E) im Rahmen der Rechnungslegung der Parteien nach wie vor an einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, verbunden mit einer Vermögensbilanz, festgehalten werden soll.

   Damit folgt dieser Gesetzesentwurf nicht einer der zentralen Empfehlungen der Kommission, dass die Rechnungslegung der Parteien künftig im Rechnungsstil der doppelten Buchführung erfolgen sollte, und zwar als Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, bestehend aus einer Aufwand- und Ertragsrechnung und einer Vermögensrechnung.[3] Bei dieser Empfehlung handelt es sich nicht um eine formale Frage, sondern um eine neue Qualität der Transparenz der Parteienfinanzierung.

   Demgegenüber sieht die Kommission diese Empfehlung in der BT-Drucks. 14/7441 (§ 24 Abs. 1 PartG-E) weitgehend umgesetzt. Auch die Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) und des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) vom 23. Januar 2002 stimmt dem Kommissionsvorschlag prinzipiell zu.

   Der Gesetzesentwurf BT-Drucks. 14/7778 gibt keine Begründung dafür, warum an dem alten Rechnungsstil festgehalten werden soll. Daher ist eine Auseinandersetzung mit dem Gesetzesentwurf über das hinaus, was die Kommission, gestützt auf betriebswirtschaftlichen Sachverstand, dazu bereits ausgeführt hat,[4] nicht möglich. Die Kommission hatte in ihrem Bericht alle aus ihrer (und aus gutachterlicher) Sicht denkbaren Einwände gegen ihren Vorschlag thematisiert und bereits zurückgewiesen. So hatte sie anerkennenswerte Bedürfnisse und Handhabungen in der Rechnungslegung der Parteien in der Weise berücksichtigt, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene nicht diese Form der Verbundrechnung durchführen sollten, sondern – wie bisher – die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können. Auch sollten Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10.000 DM (= 5.113 €) im laufenden Abrech-

[3] Kommissions-Empfehlungen Nrn. 46 ff.
[4] Kommissionsbericht BT-Drucks. 14/6710, S. 48 ff.; Streitferdt, BT-Drucks. 14/6711, S. 100-109

nungsjahr als Aufwand behandelt und somit nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden.[5]

Rein vorsorglich und ergänzend merkt die Kommission an, dass die Erwartung, es werde in naher Zukunft zu einer Änderung der bisherigen Rechnungslegung nach handelsrechtlichen Grundsätzen zugunsten der EU- oder US-amerikanischen Standards der Rechnungslegung[6] kommen, aus fachlicher Sicht kein tragfähiger Grund ist, der Kommissions-Empfehlung zum Rechnungsstil nicht zu folgen. Solche Änderungen würden lediglich die bisher sehr vorsichtige Bewertung von Wirtschaftsgütern betreffen.

Der Gesetzesentwurf bestätigt letztlich sogar die Mängel des alten Rechnungsstils,[7] indem er im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz (§ 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG-E) eine Rubrik vorsieht, in der „mögliche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz“ erläutert werden sollen (sog. Bewegungsbilanz).[8] Eine solche Vorschrift überlässt es sehr weitgehend dem Belieben der jeweiligen Partei, wie sie die Veränderungen ihres Vermögens vom 1.1. zum 31.12 des Abrechnungsjahres erläutert. Das bleibt weit hinter den allseits akzeptierten Forderungen nach Transparenz und Vergleichbarkeit zurück. Sollte der Gesetzgeber diesen nicht wünschenswerten Weg gehen, bedürfte es nach Auffassung der Kommission mindestens weiterer Vorgaben, welchen Inhalt die Erläuterungen nach § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG-E haben sollten.

2. Die Kommission bedauert, dass folgende ihrer Vorschläge in den vorliegenden Gesetzesentwürfen nicht aufgegriffen wurden:
   - die Festlegung bestimmter Prüfungspflichten für die Wirtschaftsprüfer mit der Folge, dass diese Punkte auch zwingender Inhalt des Wirtschaftsprüferberichts sein sollen;[9]
   - ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Partei mit Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungslegung und weitere Restriktionen;[10]

---

[5] Kommissionsbericht BT-Drucks. 14/6710, S. 48 ff.

[6] International Accounting Standards (IAS) bzw. General Accepted Accounting Principals (GAAP)

[7] vgl. Streitferdt, BT-Drucks. 14/6711, S. 103 ff.

[8] Solche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz ergeben sich regelmäßig und zwangsläufig durch Abschreibungen, durch Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten oder aus sonstigen, vielfältig möglichen Wertsteigerungen und Wertminderungen, die während eines Abrechnungsjahres anfallen; außerdem besteht die Gefahr, dass im Rahmen dieser Erläuterungen Saldierungen vorgenommen werden, obwohl das derzeit geltende Saldierungsgebot nach allen vorliegenden Gesetzesentwürfen abgeschafft werden soll.

[9] Kommissions-Empfehlung Nr. 57

noch Anlage 6

- die Vorlage eines regelmäßigen Politikfinanzierungsberichts als Gesamtübersicht über finanzielle Zuwendungen an das Umfeld von Parteien.[11]

Alle drei Vorschläge haben im Gesamtzusammenhang der Kommissionsempfehlungen eine spezifische Bedeutung.

3. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass nach der BT-Drucks. 14/7778
   - entgegen den von der Kommission geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken[12] beim Wählerstimmenanteil gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG-E ein sog. „Drei-Länder-Quorum“ eingeführt werden soll (Begr. S. 26);
   - die steuerliche Berücksichtigungsfähigkeit von Spenden (§ 10b Abs. 2; § 34g EStG) auf 3.300 € (= 6.454 DM) erhöht werden soll (bisher 6.000 DM);
   - die absolute Obergrenze gemäß § 18 Abs. 2 PartG-E auf 130 Mio. € (= 254,258 Mio. DM) erhöht werden soll; dies läge - unter Berücksichtigung des inzwischen vorliegenden Berichts der Kommission zum parteienspezifischen Preisindex 2001[13] - innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens.

4. Die Kommission begrüßt im Übrigen, dass in den drei Gesetzesentwürfen zahlreiche ihrer Einzelempfehlungen aufgegriffen werden; dazu gehören insbesondere:
   - die vorgesehenen Änderungen in den Berechnungsgrundlagen des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils und beim Sockelbetrag für kleine Parteien;[14]
   - das Spendenverbot für öffentliche Unternehmen;[15]
   - die zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden;[16]
   - das Verbot von Barspenden, ausgenommen Bagatellbeträge;[17]
   - die gesonderte Auflistung von Mandatsträgerabgaben im Rechenschaftsbericht;[18]
   - die Stärkung des „Mehr-Augen-Prinzips“ bei der Beratung und Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts durch den Vorstand der Partei;[19]
   - der Wegfall des Saldierungsgebotes;[20]

---

[10] Kommissions-Empfehlungen Nrn. 39 bis 42
[11] Kommissions-Empfehlung Nr. 59
[12] Kommissions-Empfehlung Nr. 9
[13] BT-Drucks. 14/8258
[14] BT-Drucks. 14/7778: § 18 Abs. 3 und 5 PartG-E; Kommissions-Empfehlungen Nrn. 4-6
[15] BT-Drucks. 14/7778: § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG-E; BT-Drucks. 14 /7441: § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 PartG-E; Kommissions-Empfehlung Nr. 17
[16] BT-Drucks. 14/7778: § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG-E
[17] BT-Drucks. 14/7778: § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG-E; BT-Drucks. 14/7441: § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 PartG-E); Kommissions-Empfehlung Nr. 25
[18] BT-Drucks. 14/7778: § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG-E
[19] BT-Drucks. 14/7778: § 23 Abs. 1 PartG-E); Kommissions-Empfehlung Nr. 45

noch Anlage 6

- weitere Detail-Regelungen zur Verbesserung der Transparenz des Rechenschaftsberichts;[21]
- die Pflicht zur Vorlage der Wirtschaftsprüferberichte an den Bundestagspräsidenten;[22]
- die Einführung einer besonderen Strafvorschrift für vorsätzlich falsche Rechnungslegung.[23]

5. Die Kommission verweist darauf, dass die in der BT-Drucks. 14/7441 (§ 1 Abs. 5 PartG-E) vorgeschlagene Beschränkung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.[24] Ungeachtet dessen dürfte die vorgeschlagene Regelung infolge ihrer unbestimmten Formulierung zu zahlreichen Auslegungsschwierigkeiten führen. Die Vorschrift nennt auch keine Rechtsfolgen oder Sanktionen, die an ihre Nichtbefolgung anknüpfen sollen.

III.

1. Im Gesetzesentwurf der BT-Drucks. 14/7778 erscheint die Vorschrift über die künftige Aufgabe der Kommission nicht eindeutig und widerspruchsfrei. Aus dem Wortlaut des § 18 Abs. 6 PartG-E geht nicht klar hervor, ob die Kommission künftig eine Dauereinrichtung sein oder – so die Empfehlung im Bericht der Kommission – nur bei Bedarf vom Bundespräsidenten nach dessen staatspolitischem Ermessen berufen werden soll. Wenn die Kommission die Aufgabe erhalten soll, den parteienspezifischen Warenkorb zu überprüfen und ggf. anzupassen, müsste sie dauerhaft eingerichtet und nicht nur „auf Antrag des Deutschen Bundestages“ (§ 18 Abs. 7 PartG-E) tätig werden. Das Statistische Bundesamt hat die Kommission darauf hingewiesen, dass eine solche Überprüfung aus fachlichen, statistischen Gründen in regelmäßigen Zeitabständen erforderlich ist (etwa alle vier bis fünf Jahre)

2. Es sollte eine Übergangsregelung zu § 18 Abs. 6 PartG-E vorgesehen werden: Falls es mit der jetzt geplanten Gesetzesänderung im Frühjahr/Frühsommer 2002 zu einer Erhöhung

---

20 Kommissions-Empfehlung Nr. 52
21 BT-Drucks. 14/7778: § 24 Abs. 4, Abs. 7 Nr. 2, Abs. 9 Nr. 3; Abs. 12 und 13; § 27 Abs. 2 PartG-E; BT-Drucks. 14/7441: § 24 Abs. 5 Nr. 9; Abs. 6 Nr. 2 PartG-E; Kommissions-Empfehlung Nr. 53
22 BT-Drucks. 14/7778: § 30 Abs. 3 Satz 2 PartG-E; Kommissions-Empfehlung Nr. 58
23 BT-Drucks. 14/7778: § 31d PartG-E; BT-Drucks. 14/2719: § 31a PartG-E; Kommissions-Empfehlung Nr. 76
24 Kommissionsempfehlung Nr.38; ferner Klein, BT-Drucks. 14/6711, S. 44 f.

noch Anlage 6

der absoluten Obergrenze kommen sollte, dürfte es sich erübrigen, dass der neue (sich im Oktober 2002 konstituierende) Bundestag binnen Halbjahresfrist erneut über eine Anpassung dieser Obergrenze beschließen soll.

3. § 18 Abs. 6 PartG-E bedürfte im Übrigen auch deshalb der Überprüfung, weil die dort genannte Halbjahresfrist, die an die Konstituierung eines neuen Deutschen Bundestages anknüpft, nicht der Tatsache Rechnung trägt, dass das Statistische Bundesamt seine Berechnungen nach dem Jährlichkeitsprinzip und zum Ende eines Jahres anstellt.

4. Schließlich fehlt es an einer (klarstellenden) Regelung zu der Frage, ob die jetzt existierende, bis zum Ende der Amtszeit des derzeitigen Bundespräsidenten berufene Parteienfinanzierungskommission ihre Aufgaben weiter erfüllen soll.

IV.

Die Kommission empfiehlt, die Gesetzesentwürfe, die aus der Mitte des Bundestages stammen (Art. 76 Abs. 1 Alt. 2 GG), einer rechtssystematischen und rechtsförmlichen Überprüfung zu unterziehen, wie sie gemäß § 46 GGO bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung vorgeschrieben ist, um eventuelle handwerkliche Mängel möglichst auszuschließen.

Berlin, den 4. März 2002

Dr. Hedda von Wedel
Vorsitzende der Kommission

Professor Dr. Ulrich von Alemann — Hans Günther Merk

Dr. Hans-Dietrich Winkhaus — Dr. Dieter Wunder

Anlage 7

Entwicklung der einzelnen Ausgabengruppen des parteienspezifischen Warenkorbes und des Preisindex (auf der Grundlage des alten Warenkorbes 1997 und auf der Basis 1991=100)

Früheres Bundesgebiet

Zeitraum	Preisindizes für die einzelnen Ausgabengruppen											"Parteien-Index"	
	1 Personal	2 Post	3 Telekom	4 Druck-kosten	5 Mieten	6 EDV	7 Büro-material	8 Kfz-Kosten	9 Reise-kosten	10 Medien-kosten	11 Sons-tiges	**1991=100**	**Veränderung zum Vorjahr in %[1)]**
	Wägungsanteil in %												
	32	6	4	13	10	5	2	2	4	9	13		
1991	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**	
1992	102,7	101,9	102,4	101,4	105,4	99,3	95,5	105,6	104,5	174,2	106,0	**109,4**	**9,4**
1993	108,5	113,2	102,3	101,9	111,6	97,1	89,1	110,4	110,8	209,1	111,4	**116,6**	**6,6**
1994	109,4	118,5	102,3	102,1	116,7	93,8	90,3	114,6	114,4	232,1	115,2	**120,4**	**3,3**
1995	112,5	120,0	102,2	107,5	121,3	93,2	103,3	115,7	116,9	199,2	118,0	**120,4**	**0,0**
1996	114,2	121,3	105,1	109,2	124,8	90,1	95,7	117,4	119,0	220,5	120,1	**123,7**	**2,7**
1997	115,8	124,9	104,3	108,7	128,1	84,8	104,3	118,4	120,5	208,8	123,1	**124,0**	**0,2**
1998	117,4	130,6	102,6	108,7	130,4	80,9	104,7	117,9	122,4	224,5	124,4	**126,4**	**2,0**
1999 [2)]	120,1	130,2	90,9	108,9	131,9	74,2	102,8	121,6	124,0	220,6	125,3	**126,5**	**0,1**
2000 [2)]	121,7	130,0	86,4	109,2	133,6	70,7	109,0	129,2	126,0	236,7	127,1	**128,9**	**1,9**
2001 [2)]	124,3	130,8	83,5	112,1	135,3	68,2	114,0	133,7	128,1	256,3	129,7	**132,5**	**2,8**
2002 [2)]	126,4	131,7	83,5	112,1	137,2	66,7	113,8	136,1	132,9	255,9	132,1	**133,8**	**1,0**
2003 [3)]	129,3	132,3	84,5	114,6	138,8	61,7	113,6	138,6	135,0	253,5	133,9	**135,2**	**1,0**

Zeitraum	nachrichtlich: Verbraucherpreisindex für Deutschland	
	2000 = 100	Veränderungsrate in %
1991	81,9	
1992	86,1	5,1
1993	89,9	4,4
1994	92,3	2,7
1995	93,9	1,7
1996	95,3	1,5
1997	97,1	1,9
1998	98,0	0,9
1999	98,6	0,6
2000	100,0	1,4
2001	102,0	2,0
2002	103,4	1,4
2003	104,5	1,1

Fußnoten

1) Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum; gerechnet mit nicht gerundeten Zahlen.

2) Ausgabengruppen 4, 6 und 7: Fortgeschrieben mit Ergebnissen für Gebietsstand "Deutschland insgesamt" seit 1999

3) Ausgabengruppen 2 bis 9 und 11: Fortgeschrieben mit Ergebnissen für Gebietsstand "Deutschland insgesamt" seit 2002

Anlage 8

Entwicklung des parteienspezifischen Preisindex und des gemischten Index (gemäß Kommissionsvorschlag) sowie dessen Elementen

Vergleich der Entwicklung des Parteienindex mit der Entwicklung anderer Indizes

Jahr	Verbraucherpreisindex (VPI)		Index der tariflichen Monatsgehälter bei den Gebietskörperschaften		"gemischter Index" (Wägungsanteil: VPI 70%; Gehälter 30%)		Parteienindex neu	
	Index	Veränderung in %	Index	Veränderung in %	Index	Veränderung in %	Index	Veränderung in %
1994	88,7		85,2		87,7		89,9	
1995	90,2	1,6	89,0	4,4	89,8	2,4	89,9	0,0
1996	91,3	1,3	90,4	1,6	91,1	1,4	92,4	2,7
1997	93,1	1,9	91,5	1,3	92,6	1,7	92,6	0,2
1998	93,9	0,9	92,9	1,5	93,6	1,0	94,5	2,0
1999	94,5	0,7	95,1	2,4	94,7	1,2	94,5	0,1
2000	96,4	2,0	96,3	1,2	96,4	1,8	96,3	1,9
2001	98,6	2,3	98,3	2,1	98,5	2,3	99,0	2,8
2002	100,0	1,4	100,0	1,7	100,0	1,5	100,0	1,0
2003	101,1	1,1	102,7	2,7	101,6	1,6	101,4	1,4

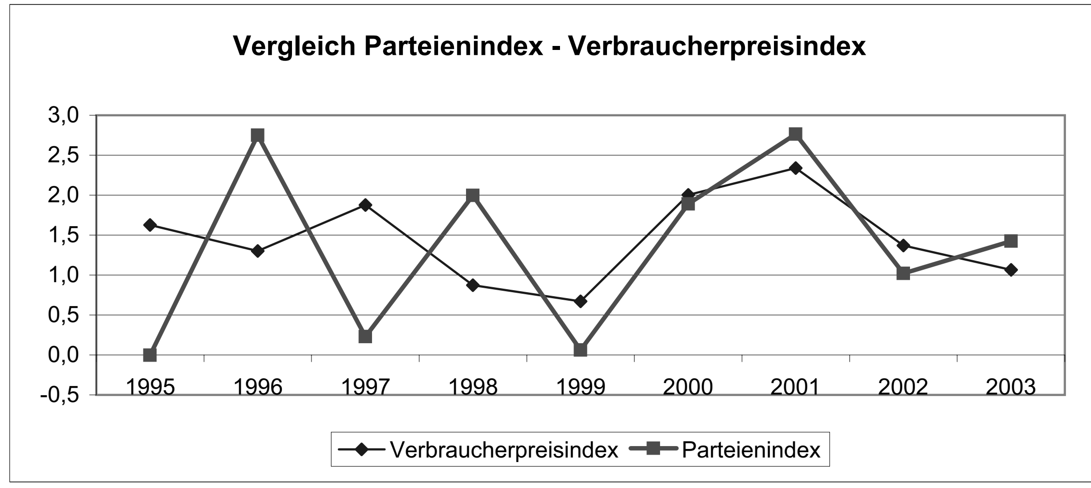
Bemerkung: Alle Reihen wurden auf die Basis 2002 = 100 umgerechnet. Beim Verbraucherpreisindex (VPI) wurde auf die Basis 2000 = 100, Gebietsstand Deutschland zurückgegriffen.

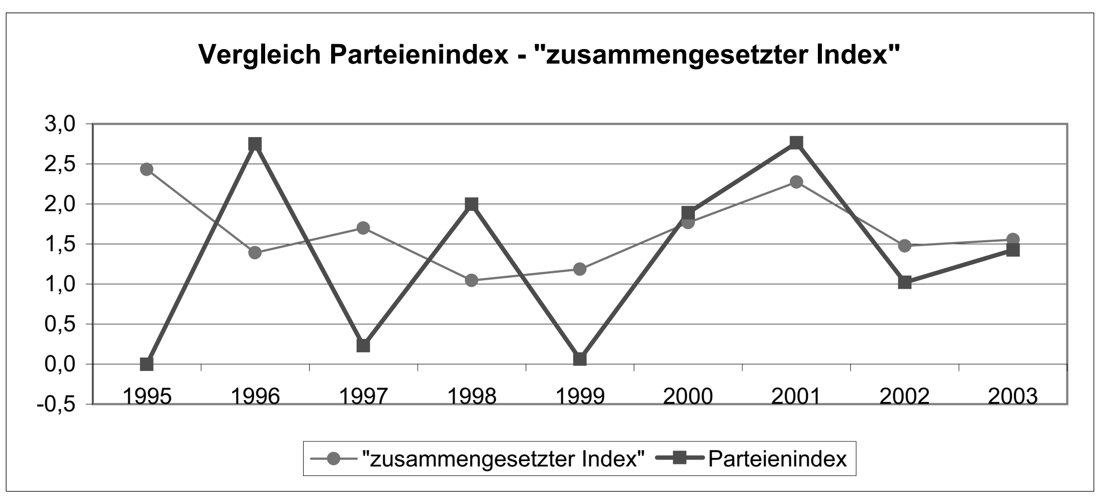
Anlage 9

Veränderungsraten des parteienspezifischen Preisindex und des gemischten Index (gemäß Kommissionsvorschlag) sowie dessen Elementen

Vergleichsrechnung gegenüber dem Vorjahr in Prozent

Jahr	Verbraucherpreisindex (VPI)	Index der tariflichen Monatsgehälter bei den Gebietskörperschaften*	"zusammengesetzter Index" (Wägungsanteil: VPI 70%; Gehälter 30%)	Parteienindex
1995	1,6	4,4	2,4	0,0
1996	1,3	1,6	1,4	2,7
1997	1,9	1,3	1,7	0,2
1998	0,9	1,5	1,0	2,0
1999	0,7	2,4	1,2	0,1
2000	2,0	1,2	1,8	1,9
2001	2,3	2,1	2,3	2,8
2002	1,4	1,7	1,5	1,0
2003	1,1	2,7	1,6	1,4





Anlage 10





Ergänzende gutachtliche Stellungnahme aus betriebswirtschaftlicher Sicht zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte nach der Gesetzesnovelle 2002 unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Seiten der Wirtschaftsprüfer und der Parteien

Erstellt im Auftrag der
Parteienfinanzierungskommission
des Bundespräsidenten

Univ.-Prof. Dr. Lothar Streitferdt
Universität Hamburg
Von Melle-Park 5
20146 Hamburg
streitferdt@uni-hamburg.de

Hamburg im April 2004

noch Anlage 10

Inhaltsverzeichnis:

noch Anlage 10





1 Vorbemerkung

Durch die Gesetzesnovelle 2002 wurden die Vorschriften zur Rechnungslegung und Prüfung von Parteien weitgehend neu gefasst. Die Änderungen basieren zum Teil auf den Empfehlungen der Parteienfinanzierungskommission, welche diese mit ihrem Bericht vom 18. Juli 2001 vorgelegt hat.

Der Hauptfachausschuss 12 des IDW hat am 08.05.2003 den Entwurf einer IDW-Stellungnahme zur Rechnungslegung von politischen Parteien nach dem neuen Parteiengesetz (PartG) zur Diskussion gestellt. Dazu haben sich die SPD, CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen und die FDP am 28.01.2004 mit einer gemeinsamen Stellungnahme kritisch geäußert. Im Folgenden würdige ich die Kritik der Parteien an dem Entwurf des IDW. Dabei folge ich der Gliederung der gemeinsamen Stellungnahme der Parteien und zeige, dass die Parteien die neuen Regelungen in § 24 PartG mit dem Hinweis auf die Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien nur sehr eingeschränkt gelten lassen wollen, während der IDW-Entwurf die Einschränkungen durch die Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien nur in einem vergleichsweise geringen Ausmaß für erforderlich hält. Ich vertrete die Meinung, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht in Übereinstimmung mit meinem Gutachten vom Mai 2001 die im IDW-Entwurf enthaltenen Regelungen weitgehend anzustreben sind. Diese Position soll durch die Erörterung der von den Parteien angesprochenen konkreten Einzelfälle deutlich gemacht werden.

Am 09.12.2003 ist vom IDW der Entwurf eines Prüfungsstandards für die Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei vorgelegt worden (IDW EPS 710). Zu einem wichtigen Aspekt dieses Entwurfes nehme ich anschließend kurz Stellung.

noch Anlage 10





2 Zur Rechnungslegung der Parteien nach der Gesetzesnovelle 2002

2.1 Ziele und Mittel der Rechnungslegung politischer Parteien

Nach einer kurzen Einleitung erörtern die Parteien in ihrer gemeinsamen Stellungnahme im zweiten Abschnitt die Ziele und Mittel der Rechnungslegung politischer Parteien. Sie weisen darauf hin, dass die Rechnungslegung politischer Parteien primär auf die interessierte Öffentlichkeit zielt, die Informationen zu (z.B. in Wahlkämpfen) mobilisierbarem Vermögen und insbesondere zu den Finanzquellen der Parteien („Wer steht dahinter?“) benötigt. Diese, von der Zielsetzung der Rechnungslegung für erwerbswirtschaftliche Unternehmen sehr erheblich abweichende Zielsetzung, müssen die Parteien mit den Mitteln und „praktischen Möglichkeiten“ einer weiten Teils ehrenamtlich erbrachten Rechnungslegung erreichen. Sie vertreten die Meinung, es handele sich um eine Rechnungslegung „sui generis!“ und sie belegen dies mit Besonderheiten der Rechnungslegung nach dem Parteiengesetz im Vergleich zur Rechnungslegung nach dem Handelsgesetzbuch.

Kritisch zu beurteilen ist aus meiner Sicht die von den Parteien vertretene Meinung, die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der Herkunft und Verwendung der Finanzmittel politischer Parteien (Art. 21 GG) äußere sich vorrangig in den Kriterien der Lesbarkeit und Vergleichbarkeit. Daran ist aus meiner Sicht vor allem zu bemängeln, dass nur von der Transparenz der Herkunft und Verwendung der Finanzmittel politischer Parteien die Rede ist, nicht aber vom Vermögen der Parteien. Der Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes lautet aber: „Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Die Fokussierung auf die Transparenz der Herkunft und Verwendung der Finanzmittel und eine gewisse, meines Erachtens nicht gerechtfertigte geringere Gewichtung der Transparenz des Vermögens der Parteien zieht sich durch die gesamte gemeinsame Stellungnahme der Parteien. An vielen Stellen kritisieren die Parteien am IDW-Entwurf Sachverhalte, die sich auf die Transparenz des Vermögens beziehen. Es ist unbestritten, dass die vom PartG geforderte Vermögensbilanz nicht der handelsrechtlichen Bilanz entspricht. Aber die

noch Anlage 10

Vorschriften des PartG zur Rechnungslegung der Parteien sollen nicht nur die grundgesetzlich geforderte Transparenz der Herkunft und Verwendung der Finanzmittel politischer Parteien sicherstellen, sondern auch die Transparenz des Vermögens. Der IDW-Entwurf zur Rechnungslegung der Parteien fordert von den Parteien eine Vermögensbilanz, die soweit wie sinnvoll möglich, den handelsrechtlichen Vorschriften entspricht. Im folgenden Abschnitt 2.2 ist zu prüfen, inwieweit dies gerechtfertigt ist.

2.2 Verhältnis von Parteiengesetz, Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und Handelsgesetzbuch

Die Parteien kritisieren am IDW-Entwurf eine nach ihrer Meinung zu weitgehende Übernahme handelsrechtlicher Regelungen für die Rechnungslegung der Parteien. Die Übernahme handelsrechtlicher Regelungen im IDW-Entwurf wird in den Ziffern (12) und (13) des IDW-Entwurfs mit konkreten Änderungen im PartG begründet. In § 24 Abs. 1 des neuen Parteiengesetzes wird entsprechend § 264 Abs. 2 HGB verlangt, dass der Rechenschaftsbericht einer Partei unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln hat (Grundsatz des „true and fair view“). Diese Forderung gab es im alten Parteiengesetz nicht. Außerdem wird durch § 24 Abs. 2 Satz 1 des neuen PartG festgelegt, dass die handelsrechtlichen Vorschriften für die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen für die Rechnungslegung der Parteien entsprechend gelten sollen, soweit das PartG nichts anderes vorschreibt. Auch diese Vorschrift ist vom Gesetzgeber neu in das PartG aufgenommen worden.

Nach der Ansicht des IDW folgt aus den neu in das Parteiengesetz aufgenommenen Vorschriften, dass die Rechnungslegung der Parteien so weit wie möglich nach den handelsrechtlichen Vorschriften zu erfolgen hat, insbesondere den Vorschriften für Kapitalgesellschaften, für die im § 264 Abs. 2 HGB festgelegt ist: „Der Jahresabschluss der Kapitalgesellschaften hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes

noch Anlage 10

Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kapitalgesellschaften zu vermitteln."

Die Parteien argumentieren in ihrer Stellungnahme, dass diese neuen Vorschriften auf die Rechnungslegung der Parteien nur eine sehr begrenzte Auswirkung haben können. Sie vertreten die Meinung, **dass Parteien, wenn sie die Vorschriften des PartG befolgen, gar keine „Ertragslage" dokumentieren können, sondern dass sie bestenfalls die Situation ihrer Einnahmen und ihre Reinvermögensentwicklung dokumentieren können**.

Dieser Argumentation ist entgegen zu halten, dass die Entwicklung des Reinvermögens über ein, zwei und mehrere Jahre sowohl Informationen über die Vermögenslage als auch über die Ertragslage liefert. Eine Steigerung des Reinvermögens kann beispielsweise aus höheren Einnahmen an Mitgliedsbeiträgen aber auch aus höheren Einnahmen an Spenden, aus verminderten Ausgaben und auch aus Wertsteigerungen resultieren. In all diesen Fällen wird eine verbesserte Ertragslage dokumentiert.

So wie im Fall der Ertragslage argumentieren die Parteien auch bei der Vermögenslage. Sie vertreten die Meinung, dass es den Parteien objektiv unmöglich sei, eine handelsrechtliche Bilanz zu erstellen. Die IDW-Stellungnahme verlangt aber von den Parteien nicht, dass sie eine handelsrechtliche Bilanz erstellen sollen. Das IDW schreibt in Ziffer (12): „Nach § 24 Abs. 2 PartG gelten die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung entsprechend, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt." [Hervorhebung von mir L.S.]

Schließlich gilt das Gleiche auch für die Finanzlage. Hier vertreten die Parteien die Meinung, dass es keinen Sinn mache, von den Parteien die Darstellung der Finanzlage in der gleichen Weise zu fordern wie von Kapitalgesellschaften. Soweit ich es sehen kann, verlangt das IDW aber auch nicht, dass die Parteien ihre Finanzlage so wie eine Kapitalgesellschaft darstellen sollen. Weil die Finanzlage der Parteien für besonders wichtig angesehen wird, ist im PartG explizit eine Einnahmen-Ausgabenrechnung vorgeschrieben.

noch Anlage 10

Der IDW-Entwurf verlangt meines Erachtens auch nicht die von den Parteien angesprochene „1:1 Umsetzung“ handelsrechtlicher Vorschriften bei der Rechnungslegung der Parteien. Er verlangt aber in Ziffer (13): „Da auch der Rechenschaftsbericht einer Partei ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln soll, sind die für Kapitalgesellschaften geltenden Bewertungsvorschriften sowie die Vorschriften des HGB zur Erläuterung von Posten des Jahresabschlusses entsprechend anzuwenden, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorsieht und die Anwendung dieser Vorschriften sinnvoll und möglich ist.“ [Hervorhebung von mir L.S.]

Die Parteien kommen in ihrer Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass die Bestimmung des § 24 Abs. 1 S. 2 PartG den Bestimmungen von § 264 Abs. 2 S 1 HGB lediglich sprachlich nachgebildet sei, jedoch keinen selbstständigen Verweis auf Vorschriften des Handelsgesetzbuches darstellen. Diese Auffassung kann ich nicht teilen.

Für den Fall, dass dennoch § 264 HGB herangezogen wird, um im Sinne des IDW-Vorschlages den Parteien umfassende ergänzende Pflichten zur Erläuterung ihres Jahresabschlusses aufzuerlegen, formulieren die Parteien Begrenzungen. Diese Begrenzungen sollen bewirken, dass der in § 24 Abs. 1 PartG enthaltene Hinweis auf das Erfordernis, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln, nur als ein Korrektiv verstanden wird und nicht zu einer analogen Anwendung der §§ 264 ff. HGB führt.

Aus meiner Sicht ist die grundsätzliche Auffassung des IDW-Entwurfs richtig, dass die handelsrechtlichen Vorschriften gelten, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorsieht und die Anwendung dieser Vorschriften sinnvoll und möglich ist. Die Änderungen, die der Gesetzgeber in dem PartG in § 24 vorgenommen hat, sollten die Rechnungslegung der Parteien an die handelsrechtlichen Vorschriften anpassen. Gegen diese grundsätzliche Auffassung des IDW-Entwurfs wenden sich die Parteien genau genommen auch nicht. Sie wenden sich allerdings gegen einige Forderungen, die in dem IDW-Entwurf aus dieser grundsätzlichen Auffassung abgeleitet werden.

noch Anlage 10





Die von den Parteien vorgetragenen Argumente gegen einige dieser Forderungen sind aus meiner Sicht zu einem gewissen Teil berechtigt. Im Rahmen der folgenden Erörterung der von den Parteien aufgeworfenen Einzelfragen zeige ich, warum und in welchem Ausmaß.

2.3 Einzelfragen

Ziffer 16 IDW-Entwurf:

Der IDW-Entwurf geht davon aus, dass sich die Vereinfachungsregel für Vermögensgegenstände von bis zu 5.000 € (inkl. Umsatzsteuer) entsprechend der vergleichbaren steuerrechtlichen Regelung für geringwertige Wirtschaftsgüter nur auf Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens bezieht. Dies ist aus meiner Sicht zweckmäßig und sinnvoll. Die Parteien weisen mit Recht darauf hin, dass der Wortlaut des Gesetzes diese Interpretation zunächst nicht hergibt, plädieren aber nicht dafür, diese Regelung für alle Vermögensgegenstände gelten zu lassen, was sehr problematisch wäre.

Ziffer 21 IDW-Entwurf:

Die Parteien sprechen sich gegen eine generelle Ausweitung der Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen auf den ehrenamtlichen Bereich aus. Sie weisen darauf hin, dass bei Parteien in der Regel ohnehin kaum relevante Sachverhalte existieren. Soweit solche Sachverhalte existieren, werden die Parteien im eigenen Interesse „Rückstellungen“ bilden, wie das die CDU im Falle drohender Sanktionszahlungen im Zusammenhang mit der „Spendenaffäre“ getan hat. Soweit die Parteien mit Rückstellungen Kassenbestände bezeichnen, die für die Inanspruchnahme bei zukünftigen Wahlen gebildet werden (Rücklagen im kameralen Rechnungswesen), werden diese im Rahmen der Vermögensbilanz ausgewiesen. Den Parteien ist zuzustimmen, wenn sie die Meinung vertreten, dass handelsrechtliche Interpretationsspielräume vor dem Hintergrund des Gesetzeszweckes und den Adressaten der Rechnungslegung der Parteien zu sehen sind.

Aus der Stellungnahme der Parteien wird nicht klar, in welchem Maße nach ihrer Meinung wegen der Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien von den

noch Anlage 10





handelsrechtlichen Regelungen zur Bildung von Rückstellungen abgewichen werden soll. Aus Gesprächen mit den Parteien und aus der Lektüre der Rechenschaftsberichte weiß ich, dass nur in Ausnahmefällen, wie dem der „Spendenaffäre“ bei der CDU, Rückstellungen gebildet werden. Das Parteiengesetz sieht in § 24 Abs. 6 in der Gliederung der Vermögensbilanz „Pensionsrückstellungen“ und „sonstige Rückstellungen“ vor. Danach müssen Pensionsrückstellungen ausgewiesen werden. Fraglich ist, was unter sonstigen Rückstellungen ausgewiesen werden muss. Leitlinie dafür sollte meines Erachtens sein, mit vertretbarem Aufwand ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Das sollten die Parteien im eigenen Interesse tun. Aus meiner Sicht ist es vor diesem Hintergrund geboten, Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden, wie die Rückstellung der CDU im Zusammenhang mit der Spendenaffäre. Wenig wahrscheinlich ist es, dass bei Parteien Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften eine große Rolle spielen. Das gleiche gilt für Aufwandsrückstellungen gemäß § 249 Abs. 1 Satz 2 HGB. Wenn jedoch entsprechende Sachverhalte vorliegen, sollten aus betriebswirtschaftlicher Sicht auch Rückstellungen gebildet werden, um die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend aufzuzeigen.

Wenn Rückstellungen gebildet werden, dann muss entsprechend Ziffer (31) des IDW-Entwurfs über den entsprechenden Aufwand im Erläuterungsteil berichtet werden.

<u>Ziffer 22 IDW-Entwurf:</u>
Der IDW-Entwurf fordert Rechnungsabgrenzungsposten unter sonstigen Vermögensgegenständen bzw. sonstigen Verbindlichkeiten auszuweisen.
Die Parteien weisen darauf hin, dass die Gliederung der Vermögensbilanz nach § 24 Abs. 6 PartG keine Rechnungsabgrenzungsposten vorsieht. Hätte der Gesetzgeber den Ausweis von Rechnungsabgrenzungsposten gewollt, dann hätte er diese Positionen in die Gliederung mit aufgenommen. Diese Argumentation der Parteien ist schlüssig und nachvollziehbar. Dennoch ist es auch betriebswirtschaftlicher Sicht wünschenswert und für die Transparenz der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erforderlich, Rechnungsabgrenzungen vorzunehmen. In meinem Gutachten vom Mai

noch Anlage 10

2001 habe ich in der Gliederung der Vermögensrechnung solche Positionen vorgesehen. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Parteien ehrenamtlich organisiert sind, erscheint mir die Rechnungsabgrenzung durchführbar. Denn auch gemeinnützige Vereine, die ebenfalls ehrenamtlich organisiert sind, sind dazu in der Lage.

Ziffer 26 IDW-Entwurf:

Da nach § 28 Abs. 2 Satz 2 des novellierten PartG im Bereich des Haus- und Grundvermögens keine planmäßigen Abschreibungen erfolgen, fordert der IDW-Entwurf in Ziffer 26 die Rücknahme bereits vorgenommener Abschreibungen und andere Korrekturen.

Die Parteien vertreten dagegen die Meinung, dass ein ausgewiesener Restwert zum Stichtag 31.12.2002 dem anzusetzenden Wert zum 01.01.2003 entsprechen muss; es sei denn, der Restwert wurde bisher nicht nach handelsrechtlichen Kriterien (Basis Anschaffungs- und Herstellungskosten) ermittelt.

Aus meiner Sicht sollte es den Parteien möglich sein, das Haus- und Grundvermögen entsprechend § 28 Abs. 2 Satz 2 des novellierten Parteiengesetzes zum 01.01.2003 zu Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten und bereits vorgenommene Abschreibungen zurück zu nehmen. Die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten sollten sich mit einem vertretbaren Aufwand ermitteln lassen.

Problematisch sind Fälle wie der der CSU. Wie ich in meinem Gutachten vom Mai 2001 berichtet habe, hat die CSU ihr Haus- und Grundvermögen zum Verkehrswert bewertet, um nicht ein negatives Reinvermögen ausweisen zu müssen. Es kann sein, dass durch die Rücknahme der Abschreibungen das Reinvermögen positiv wird. Es kann aber auch sein, dass es negativ bleibt. Da das Parteiengesetz in § 28 Abs. 2 Satz 2 die Bewertung des Haus- und Grundvermögens klar vorschreibt, sehe ich keine Möglichkeit davon abzuweichen. Auch andere Parteien, wie die FDP, haben ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten bewertet und müssen jetzt zur Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten zurückkehren.

noch Anlage 10

Ziffer 27 IDW-Entwurf:

§ 24 Abs. 9 Satz 3 PartG verlangt die Angabe von Vorjahresbeträgen. Der IDW-Entwurf fordert für den Rechenschaftsbericht 2003 auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit hinzuweisen. Dagegen vertreten die Parteien die Meinung, dass sich die Angabe von Vorjahreswerten im Rechenschaftsbericht 2003 verbietet. Da die Veränderungen sehr gravierend sind, plädiere ich dafür, in den Rechenschaftsberichten für 2003 darauf hinzuweisen, dass auf die Angabe von Vorjahreswerten wegen mangelnder Vergleichbarkeit verzichtet wird, und erst im Rechenschaftsbericht 2004 die geforderten Vorjahreswerte mit auszuweisen.

Ziffern 31 und 32 IDW-Entwurf:

In Ziffer 32 IDW-Entwurf wird verlangt, Ausgaben für Investitionen in das Anlagevermögen in der Ausgabenrechnung zu erfassen und der entsprechenden Kategorie der Sachausgaben zuzuordnen. Die Parteien führen dagegen an, dass es dadurch zu erheblichen zwischenzeitlichen Ausweisverzerrungen kommen kann und dass zu befürchten ist, dass der Umfang der nach § 24 Abs. 7 PartG zu erläuternden Einzeltatbestände so stark anwachsen könnte, dass die Lesbarkeit der Rechenschaftsberichte darunter leide. Die Parteien schlagen vor, in Analogie zu dem spezifischen Einnahme-Begriff in § 26 Abs. 1 PartG einen spezifischen Ausgabe-Begriff zu verwenden und auf den Ausweis investiver Ausgaben in der Ausgabenrechnung zu verzichten. Sie vertreten die Meinung, dass die Beschränkung auf laufende Ausgaben in der Ausgabenrechnung, zu denen sie auch die Abschreibungen zählen, dem Ziel der Transparenz und der langfristigen Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte zuträglich wäre.

Die Argumentation der Parteien ist verständlich, zumal in der Vergangenheit so verfahren wurde. Es ist auch richtig, dass es durch den Ausweis von Ausgaben für Investitionen zu erheblichen zwischenzeitlichen Ausweisverzerrungen kommen kann. Das allerdings nur dann, wenn in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich investiert wird, was vorkommen kann.

Die Verminderung der Lesbarkeit des Erläuterungsteils muss allerdings nicht zwangsläufig erfolgen. Sie kann durch eine geeignete Systematisierung der

noch Anlage 10

Erläuterungen gewährleistet werden. Eine mögliche Systematisierung stelle ich weiter unten bei der Erörterung des Erläuterungsteils (Ziffern 49 und 50 IDW-Entwurf) zur Diskussion.

Die Anwendung eines spezifischen Ausgabebegriffes in Analogie zu dem spezifischen Einnahme-Begriff in § 26 Abs. 1 PartG führt meines Erachtens nicht zu dem gewünschten Effekt. Denn der Einnahmebegriff in § 26 Abs. 1 PartG ist ein erweiterter Einnahmebegriff, wogegen im Falle des Verzichts auf den Ausweis von Investitionsausgaben ein eingeschränkter Ausgabebegriff erforderlich wäre, nach dem Investitionsausgaben nur periodisiert als Abschreibungen ausgewiesen werden sollen. Ein solcher periodisierter Ausweis von Auszahlungen müsste dann aber auch im Erläuterungsteil zum Beispiel durch Angabe der geplanten Abschreibungsdauer erläutert werden, um die Verwendung der Mittel erkennbar zu machen.

Im Ergebnis bin ich der Meinung, dass der Forderung des Gesetzes nach einem den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage am besten dadurch entsprochen wird, dass Ausgaben für Investitionen in das Anlagevermögen in der Ausgabenrechnung ausgewiesen werden und dass im Erläuterungsteil in der Überleitungsrechnung über die Investitionen und die entsprechenden Abschreibungen informiert wird.

Ziffer 45 bis 47 IDW-Entwurf:

Der IDW-Entwurf sieht vor, Einnahmen und Ausgaben aufgrund von Liefer- und Leistungsbeziehungen zwischen Gebietsverbänden nicht mehr zu saldieren, sondern als „Zuschüsse von Gliederungen“ bzw. „Zuschüsse an Gliederungen“ auszuweisen. Die Parteien weisen darauf hin, dass ein solcher Ausweis den Vorschriften des Parteiengesetzes widerspricht. Sie vertreten die Meinung, dass nicht mehr deutlich wird, auf welcher Ebene welche Ausgaben angefallen sind. Die Ziffer (45) im IDW-Entwurf stellt jedoch klar, dass darauf zu achten ist. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist ein weitgehender Einzelausweis geboten. Dabei können die Zuschüsse an Gliederungen jeweils zweckentsprechend ausgewiesen werden, wodurch deutlich werden kann, auf welcher Ebene welche Ausgaben angefallen sind.

noch Anlage 10





Ziffer 49 und 50 IDW-Entwurf:

Die Parteien wenden sich zu Recht gegen die Gleichsetzung des Erläuterungsteils nach § 24 Abs. 7 PartG mit dem handelsrechtlichen Anhang durch das IDW. Sie vertreten die Meinung, der Gesetzgeber habe den Erläuterungsteil entsprechend den besonderen Zielen der Rechnungslegung politischer Parteien zu einem Anhang „sui generis“ ausgestaltet, indem er dezidiert die erforderlichen Inhalte in § 24 Abs. 7 PartG kodifiziert habe. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass in § 24 Abs. 7 PartG der Inhalt des Erläuterungsteils nicht abschließend festgelegt ist. Es heißt dort: „Der Vermögensbilanz ist ein Erläuterungsteil hinzuzufügen, der insbesondere folgende Punkte umfassen muss.“ [Hervorhebung von mir L.S.] Diese offene Formulierung bedeutet nicht, dass der Erläuterungsteil wegen der Vorschriften in § 24 PartG zu einem handelsrechtlichen Anhang ausgestaltet werden muss. Aber auch wenn dies verneint wird, so sollten doch die Möglichkeiten genutzt werden, die der Erläuterungsteil bietet, um zum einen die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der Herkunft und Verwendung der Mittel sowie des Vermögens so weit wie möglich zu gewährleisten und zum anderen der Forderung nach einem den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage - wenn auch eingeschränkt und anders als bei Kapitalgesellschaften - zu entsprechen. Dazu bieten sich in der Nr. 1 von § 24 Abs. 7 PartG, in der mögliche Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Veränderung des Reinvermögens erläutert werden sollen, viele Möglichkeiten. An dieser Stelle möchte ich die Parteien dafür gewinnen und an sie appellieren, diese Möglichkeiten zu nutzen. Es geht dabei nicht um Informationen für professionelle Bilanzanalytiker, wie es die Parteien in ihrer Stellungnahme befürchten, sondern um Informationen für die zu recht an den Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnissen der Partei interessierte Öffentlichkeit.

2.4 Vorschlag für die Überleitungsrechnung

Für eine systematische Darstellung der Entwicklung des Vermögens einer Partei im Erläuterungsteil stelle ich zur Diskussion, die Überleitungsrechnung vom Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zur Veränderung des Reinvermögens in die folgenden vier Positionen zu gliedern:

a) Vermögenszuwächse (Erträge), die nicht in der Einnahmen-Ausgabenrechnung unter Beachtung des spezifischen Einnahme-Begriffes nach § 26 PartG erfasst sind.
   z.B.: Wertsteigerungen, Sachspenden.

b) Einnahmen, die unter Beachtung des spezifischen Einnahme-Begriffes nach § 26 PartG in der Einnahmen-Ausgabenrechnung ausgewiesen werden, die aber nicht mit einem Vermögenszuwachs (Ertrag) verbunden sind.
   z.B.: Aufnahme eines Darlehens.

c) Vermögensminderungen (Aufwendungen), die nicht in der Einnahmen-Ausgabenrechnung erfasst sind.
   z.B.: Abschreibungen.

d) Ausgaben, die in der Einnahmen-Ausgabenrechnung ausgewiesen werden, aber nicht mit einer Vermögensminderung (Aufwand) verbunden sind.
   z.B.: Investitionsausgaben.

Für die Überleitungsrechnung ergibt sich damit die folgende Gleichung:

	Reinvermögen zu Beginn des Jahres
+	Saldo der Einnahmen-Ausgabenrechnung
+	a)
-	b)
-	c)
+	d)
=	Reinvermögen am Ende des Jahres

Regelmäßig werden vermutlich Abschreibungen entsprechend der Position c) auszuweisen sein. Soweit für die anderen Positionen keine Beträge auszuweisen sind, sollte dies vermerkt werden.

noch Anlage 10





3 Zur Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien nach der Gesetzesnovelle 2002

Die Prüfung des Rechenschaftsberichtes einer Partei erstreckt sich auf die Rechenschaftsberichte der Bundespartei, ihrer Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände (§ 29 Abs. 1 Satz 1 PartG). Im IDW-Entwurf wird die Frage erörtert, wie groß die Anzahl der zu prüfenden nachgeordneten Gebietsverbände sein muss, damit die Prüfungsaussagen des Prüfers zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei mit derselben hinreichenden Sicherheit getroffen werden können, wie dies bei der Prüfung von Kapitalgesellschaften nach den §§ 316 ff. HGB der Fall ist. Das Ergebnis ihrer Überlegungen formulieren die Autoren des Entwurfes in der Ziffer (9) wie folgt:

„Ohne die Gesamtverantwortung des Vorstands für die Rechenschaftslegung der Gesamtpartei und die damit einhergehende Verantwortung für die Implementierung eines einheitlichen internen Kontrollsystems wäre die Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei mit einer hinreichenden Sicherheit nur bei einer annähernd vollständigen Prüfung aller Angaben in den Rechenschaftsberichten der einzubeziehenden Gebietsverbände zu gewährleisten."

Da das Parteiengesetz eine vollständige Prüfung nicht verlangt, wird die gesetzliche Regelung dahingehend interpretiert, dass es für die Prüfung des Rechenschaftsberichts einer Partei ausreicht, wenn im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung die Angaben in den Rechenschaftsberichten der Bundespartei, der Landesverbände sowie von zehn nachgeordneten Gebietsverbänden geprüft werden, um den Anforderungen des § 23 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 29 Abs. 1 PartG gerecht zu werden.

Diese Argumentation ist schlüssig. Wenn eine vollständige Prüfung nicht möglich ist, dann reicht es nach dem Willen des Gesetzgebers aus, die vom Gesetz geforderte Mindestzahl von zehn nachgeordneten Gebietsverbänden zu prüfen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Prüfung von zehn nachgeordneten

noch Anlage 10

Gebietsverbänden ausreicht, um die von ihm geforderte Prüfungssicherheit zu erreichen. Durch die Gesetzesnovelle 2002 wurde die vom Gesetz geforderte Mindestzahl von vier auf zehn erhöht.

Die Begrenzung der Anzahl der zu prüfenden Gebietseinheiten empfiehlt sich auch aus Kostengründen. Wird überschlägig mit Kosten von 3.000,- € für eine Prüfung gerechnet, so würde die vollständige Prüfung der CSU mit ca. 5000 Ortsverbänden 15 Millionen € kosten und die vollständige Prüfung der SPD mit ca. 12.000 Ortsverbänden 36 Millionen €.

noch Anlage 10





4 Ergebnis

1) Nach der Gesetzesnovelle 2002 hat der Rechenschaftsbericht einer Partei in verstärktem Maße handelsrechtlichen Regelungen zu entsprechen (insbesondere § 24 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 PartG).

2) Die Parteien fordern eine Begrenzung der Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften bei der Rechnungslegung der Parteien. Die von den Parteien geforderten Begrenzungen ergeben sich jedoch aus meiner Sicht nur zu einem geringen Teil aus spezifischen Vorschriften des Parteiengesetzes oder aus Besonderheiten der Rechnungslegung von Parteien.

3) In den folgenden Punkten ist die Kritik der Parteien am IDW-Entwurf aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt:

a) **Haus- und Grundvermögen**
Da nach § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG im Bereich Haus- und Grundvermögen keine planmäßigen Abschreibungen erfolgen, sollten aus Gründen der Vergleichbarkeit die Werte in der Vermögensbilanz zum 01.01.2003 bei allen Parteien entsprechend dieser Vorschrift ausgewiesen werden.

b) **Rückstellungen**
Nach Aussage der Parteien existieren kaum relevante Sachverhalte für die Bildung von Rückstellungen. Soweit die Bildung von Rückstellungen erforderlich ist, um ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln, sind die Parteien dazu durch das Gesetz verpflichtet.

c) **Rechnungsabgrenzungsposten**
Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollte entsprechend der Ziffer 22 des IDW-Entwurfs eine Rechnungsabgrenzung erfolgen.

noch Anlage 10

d) **Spezifischer Ausgabe-Begriff**

In der Einnahmen-Ausgabenrechnung sollten auch Ausgaben für Investitionen ausgewiesen werden. Dadurch entfällt der Ausweis von Abschreibungen als Ausgaben. In der Überleitungsrechnung muss sowohl über Ausgaben für Investitionen, als auch über Abschreibungen informiert werden.

4) In den folgenden Punkten ist die Kritik der Parteien am IDW-Entwurf aus meiner Sicht teilweise gerechtfertigt:

a) **Saldierungsverbot**

Das im IDW-Entwurf in den Ziffern 45 bis 47 geforderte Saldierungsverbot sollte nur insoweit gelten, als es mit dem Parteiengesetz vereinbar ist.

b) **Erläuterungsteil**

Die im IDW-Entwurf enthaltene weitgehende Gleichsetzung des Erläuterungsteils nach § 24 Abs. 7 PartG mit dem handelsrechtlichen Anhang ist aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt (Ziffern 49 und 50 IDW-Entwurf).

5. Der IDW-Entwurf Prüfungsstandard

Der IDW-Entwurf eines Prüfungsstandards für die Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei geht zu recht davon aus, dass die vom Gesetzgeber geforderte Sicherheit der Prüfung durch die Vorschriften in § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG festgelegt ist.

6. Überleitungsrechnung

Um die Überleitungsrechnung im Rahmen des Erläuterungsteiles übersichtlich zu gestalten, stelle ich im Abschnitt 2.4 eine Systematisierung in vier Positionen zur Diskussion.

Anlage 11

Verzeichnis einschlägiger Literatur und Rechtsprechung in Auswahl *

Literatur:

von Alemann, Ulrich — Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Opladen 2003

von Arnim, Hans Herbert — Die neue Parteienfinanzierung, DVBl. 2002, S. 1065

von Arnim, Hans Herbert — Die Besoldung von Politikern - Der Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung und der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Politik, ZRP 2003, S. 235

von Arnim, Hans Herbert — Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch - Alte Probleme und neue Entwicklungen, NVwZ 2003, S. 1076

Battis, Ulrich / Kersten, Jens — Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts, JZ 2003, S. 655

von Boetticher, Christian — Parlamentsverwaltung und Parlamentarische Kontrolle, Berlin, 2002

Bundespräsidialamt (Hrsg.) — Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung - Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, mit Gutachten, Schriften zum Parteienrecht Bd. 27, Baden-Baden, 2001

Buschmann, Marco — Handeln als Millionär oder Funktionär? - Eine Lücke im Spendenrecht des Parteiengesetzes, ZRP 2003, S. 133

Feser, Andreas — Wettbewerb mit Schlagseite - Die Presseverlagsanteile der SPD verzerren den Parteienwettbewerb, Die politische Meinung 2003, S. 71

Geerling, Jörg — Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom BVerfG entwickelten Wesentlichkeitstheorie, ZParl 2003, S. 768

Heintzen, Markus — Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, DVBl. 2003, S. 706

* im Anschluss an die Literaturhinweise im Bericht der Kommission vom 18. Juli 2001, vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 77 ff.

noch Anlage 11

Ipsen, Jörn	Das neue Parteienrecht - Eine kritische Bestandsaufnahme des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, NJW 2002, S. 1909
Ipsen, Jörn	Abgeordnetenspenden - eine Regelungslücke des Parteiengesetzes?, NVwZ 2003, S. 14
Koch, Thorsten	Rechtsfolgen unzureichender Rechenschaftslegung politischer Parteien, AöR 2002, S. 218 (Bd. 127)
Koch, Thorsten	Das OVG Berlin und die Parteienfinanzierung: Rechtsanwendung oder Rechtsfortbildung ? MIP 2003, S. 81
Koch, Thorsten	Parteispenden - Abgeordnetenspenden - Nicht weitergeleitete Spenden, DÖV 2003, S. 451
Krüger, Matthias	Die Rechenschaft von Parteien vor dem Parteiengesetz versus die Rechenschaft von Sanktionen vor dem Parteiengesetz - Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung nach altem Recht, NVwZ 2004, S. 310
Lenz, Christofer	Reformbedarf im Recht der Parteienfinanzierung, ZRP 2001, S. 297
Lenz, Christofer	Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ 2002, S. 769
Lenz, Christofer	Staatliche Parteienfinanzierung und Bundesverfassungsgericht, NJW 2003, S. 49 (zu BVerfG, B.v. 06.12.2001 - 2 BvE 34 - , BVerfGE 104, S. 287 = NVwZ 2002, S. 845)
Masing, Johannes	Auslegung oder Auslegungsverweigerung ? - Zum Parteienfinanzierungsurteil des VG Berlin (U.v. 31.01.2001 - 2 A 25/00 - , NJW 2001, S. 1367), NJW 2001, S. 2353
Morlok, Martin	Parteienfinanzierung: Mängel und Reformchancen, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.), Reform der Parteiendemokratie, Beiträge auf der 5. Speyerer Demokratietagung vom 25. bis 26. Oktober 2001, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 157, Berlin 2003, S. 155 ff.
Möstl, Markus	Politische Parteien als Medienunternehmer, DÖV 2003, S. 106
Streit, Thilo	Wenn Abgeordnete in eigener Sache entscheiden ... , MIP 2003, S. 60
Streit, Thilo	Licht und Schatten des neuen Parteiengesetzes, MIP 2003, S. 68
Wefelmeier, Christian	Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl. 2003, S. 286

noch Anlage 11

Wend, Rainer / Albrecht-Baba, Alexandra	Saldierung im Rahmen des Parteiengesetzes, ZRP 2001, S. 561
Wunder, Dieter	Die Parteien, das Geld und die Macht, Blätter für deutsche und internationale Politik, 2002, S. 652

Rechtsprechung:

BVerfG	B.v. 06.12.2001 - 2 BvE 3/94 - , BVerfGE 104, S. 287 = DVBl. 2002, S. 608 = NVwZ 2002, S. 845; Anm.: Lenz, NVwZ 2003, S. 49 (Nichtberücksichtigung ehrenamtlicher Leistungen bei der staatlichen Teilfinanzierung)
OVG Berlin	U.v. 22.06.2002 - 3 B 2.01 - , NJW 2002, S. 2896 = DVBl. 2002, S. 1426; Anm.: Denninger, DVBl. 2002, S. 1431; Koch, MIP 2003, S. 81 (Sanktionsbescheid gegen die CDU iHv 41,347 Mio. DM wegen eines in das Ausland verbrachten Vermögensbestandes des Landesverbandes Hessen)
VG Berlin	U.v. 02.07.2002 - 2 A 137.00 - , n.v. (Sanktionsbescheid gegen die CDU wegen einer nichtveröffentlichten Barspende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 20.09.1990 an die Bundes-CDU iHv 600.000 DM)
VerfGH Rh.-Pfalz	U.v. 19.08.2002 - VGH O 3/02 - , DÖV 2002, S. 992 = NVwZ 2003, S. 75; Bespr.: Heintzen, DVBl. 2003, S. 706 (Öffentlichkeitsarbeit einer Landtagsfraktion)
LG Wuppertal	U.v. 19.12.2002 - 26 Kls 835 Js 153/02 - 17/02 IV - , NJW 2003, S. 1405 (Fall Kremendahl; Vorteilsannahme iSv § 331 StGB durch Annahme von Parteispenden)
BVerwG	B.v. 04.02.2003 - 6 B 68.02 - , NJW 2003, S. 1135 (Sanktionsbescheid gegen die CDU iHv 41,347 Mio. DM wegen eines in das Ausland verbrachten Vermögensbestandes des Landesverbandes Hessen)
BVerfG	B.v. 09.09.2003 - 2 BvR 508/03 - , NJW 2004, S. 438 (Kammerbeschluss; Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde gegen den Ausschluss der Wählervereinigungen von der staatlichen Parteienfinanzierung)



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333